



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO – CET
BACHARELADO EM TURISMO – GRADUAÇÃO

EDUARDO MOREIRA ARAÚJO

**Entre a racionalidade técnica e a decisão política: a influência dos
modelos decisórios na atuação da Embratur**

Brasília – DF

2018

EDUARDO MOREIRA ARAÚJO

**Entre a racionalidade técnica e a decisão política: a influência dos
modelos decisórios na atuação da Embratur**

ORIENTADOR: PROF. DR. LUIZ CARLOS SPILLER PENA

Monografia apresentada ao Centro de
Excelência em Turismo – CET, da
Universidade de Brasília – UnB,
como requisito parcial à obtenção do
grau de Bacharel em Turismo.

Brasília – DF

2018

ARAÚJO, Eduardo Moreira

Entre a racionalidade técnica e a decisão política: a influência dos modelos decisórios na atuação da Embratur. 87 folhas.

Monografia – Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Spiller Pena

1. Turismo; 2. Políticas Públicas; 3. Planejamento e Gestão; 4. Tomada de decisão;
5. Embratur

CDU

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO – CET
BACHARELADO EM TURISMO – GRADUAÇÃO

Monografia apresentada ao Centro de Excelência em Turismo – CET, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

**Entre a racionalidade técnica e a decisão política: a influência dos
modelos decisórios na atuação da Embratur**

EDUARDO MOREIRA ARAÚJO

Aprovado por:

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Spiller Pena (CET/UnB)

Banca Examinadora: Prof.^a Dr.^a Marutschka Martini Moesch (CET/UnB)

Banca Examinadora: Prof. Dr. João Paulo Faria Tasso (CET/UnB)

Banca Examinadora (Suplente): Prof. Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos (CET/UnB)

Brasília, 06 de Dezembro de 2018

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela conquista de iniciar e finalizar um curso superior extremamente relevante para o meu desenvolvimento enquanto profissional e cidadão. Sem Deus nada disso seria possível, sobretudo, porque é a partir dEle que as minhas forças de superação e sabedoria se intensificam e sou capaz de seguir em frente com meus propósitos e sonhos.

Agradeço aos meus pais, meus irmãos e sobrinhos que tanto amo. A família é o meu maior ponto de referência, no qual meus familiares me orientam constantemente a andar pelos caminhos da persistência, da confiança, da coragem e da motivação. Se um dia fui capaz de entender a importância dos estudos foi porque tive dentro do meu lar verdadeiros exemplos e apoiadores. Sou grato também pelos meus amigos de longa data que sempre acreditaram em mim e me deram forças nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos amigos que fiz durante a graduação e que levarei para a vida toda. Minha gratidão eterna por tudo que compartilhamos juntos aos amigos da Polaris Jr, em especial: Paula Schulz, Rafael Valverde, Flávia Barbosa, Gustavo Cavalcanti, Guilherme Capanema, Elys Andrade, Gabriela Braga, Débora Harumi, Natália Oliveira, Alessandra Santos e Lorryne Messias. Sou grato também pela vivência que tive com meus amigos da minha e de outras turmas: Lauro Celso, Juliana Leite, Helder, Mylena Rodrigues e Leiliane. Por fim, agradeço aos meus amigos mais do que especiais que possuem um lugar muito especial no meu coração e foram fundamentais para que eu chegasse até aqui: Alyne Albuquerque e Thiago Gonçalves, obrigado por todos os momentos de superação e alegria que passamos juntos.

Agradeço ao Centro de Excelência em Turismo, sobretudo, na figura do meu orientador Luiz Spiller e do professor João Paulo. Sem dúvidas, ambos tiveram um papel muito relevante na minha formação pessoal e profissional, sempre disponíveis a ajudar em todos os sentidos. Agradeço imensamente ao corpo docente do CET e de outros departamentos da UnB. Foram essas pessoas que me ajudaram a compreender que o turismo também é um fenômeno em que o meu coração está inserido.

Finalmente, agradeço aos meus amigos da Embratur que me proporcionaram oportunidades e aprendizados indizíveis. Hoje mais do que um estágio, a Embratur se tornou um lar graças a pessoas como Ana Cazelato, Arthur Grimaldi, Fátima de Paula, Leila Holsbach, Ângela Baltazar, Joaquim Neto, Alisson Braga e Regina Motta.

RESUMO

O presente estudo foi elaborado no intuito de responder como os modelos de decisão processual e político influenciam a atuação do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), órgão responsável pela Política Nacional de promoção e comercialização internacional do turismo brasileiro, e, em especial, o desempenho da sua Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Turismo (CGIN). O objetivo geral da pesquisa foi compreender como aspectos técnicos de planejamento e gestão interagem com os comportamentos decisórios políticos presentes na tomada de decisão organizacional da Embratur. A metodologia utilizada foi um estudo de caso de cunho qualitativo e descritivo, no qual foram utilizadas referências bibliográficas e dados oficiais para a construção do referencial teórico, informações de entrevistas semiestruturadas e de observação participante, bem como se utilizou os modelos decisórios processual e político como base da aplicação da pesquisa. As evidências analisadas permitem confirmar que as decisões tomadas pela Embratur/CGIN flutuam entre a técnica e a política, sendo esta última o elemento mais forte no jogo decisório.

Palavras Chave: Turismo; Políticas Públicas; Planejamento e Gestão; Tomada de decisão; Embratur.

ABSTRACT

This study was structured to answer how the political and procedural decision models influence the Brazilian Tourism Institute (Embratur), organization responsible for the National Policy of international promotion and commercialization of the Brazilian tourism and, consequently, the performance of the its General Coordination of Competitive Intelligence and Tourism Market (CGIN). The general objective of the research was to understand how technical aspects of planning and management interact with the political behavior present in the organizational decision making of the Brazilian Tourism Institute. The methodology used was a qualitative and descriptive case study, in which bibliographical references and official data were useful to construct the theoretical reference, it applied semi-structured interviews and participant observation, as well as the procedural and political decision-making models as the basis of the research application. The evidences analyzed allow us to understand that the decisions taken by Embratur/CGIN fluctuate between technique and politics, the latter being the strongest element in decision-making game.

.

Keywords: Tourism; Public policy; Planning and management; Decision-making; Embratur.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1) CAMINHOS METODOLÓGICOS	17
1.1) DAS ETAPAS	17
1.2) DOS MÉTODOS CIENTÍFICOS	19
1.3) DO PROBLEMA DE PESQUISA E DOS OBJETIVOS	21
2) TURISMO: PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE UM FENÔMENO EM EXPANSÃO	23
2.1) TURISMO: ASPECTOS CONCEITUAIS	27
2.2) O PAPEL DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO EM TURISMO	33
2.3) POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO COMO TOMADA DE DECISÃO	38
3) O PROCESSO DECISÓRIO: COMO AS ORGANIZAÇÕES TOMAM DECISÕES	45
3.1) O MODELO PROCESSUAL: CONCEITOS E DINÂMICA	47
3.2) O MODELO POLÍTICO: CONCEITOS E DINÂMICA	50
4) O INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO – EMBRATUR	52
4.1) RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES GERAIS	53
4.2) CGIN - COORDENAÇÃO GERAL DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA E MERCADOLÓGICA DO TURISMO	55
4.3) A INFLUÊNCIA DOS MODELOS DECISÓRIOS PROCESSUAL E POLÍTICO SOBRE A ATUAÇÃO DA CGIN – EMBRATUR	65
4.3.1) MODELO PROCESSUAL: A DECISÃO PAUTADA NA TÉCNICA	65
4.3.2) MODELO POLÍTICO: A DECISÃO PAUTADA EM AGENDA	69
4.3.3) A DUALIDADE ENTRE A RACIONALIDADE E A POLÍTICA	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
APÊNDICE	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGIN – Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Turismo

DAM - Divisão de Acesso a Mercados

GDP - Gross Domestic Product (Produto Interno Bruto - PIB)

DIN – Divisão de Inteligência Competitiva

DIPRO – Diretoria de Inteligência Competitiva e Promoção Turística

EBT – Escritório Brasileiro de Turismo

Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo

MTur – Ministério do Turismo

OMT - Organização Mundial do Turismo

PPTur – Políticas Públicas de Turismo

Sistur – Sistema de Turismo

WTTC - World Travel & Tourism Council

UNWTO – United Nations World Tourism Organization (OMT)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução do fluxo turístico internacional no mundo entre 2012 e 2017 – bilhão	23
Gráfico 02 – Evolução do fluxo doméstico no mundo entre 2012 e 2017 – bilhões	24
Gráfico 03 – Evolução em USD trilhões do GDP de Turismo entre 2012 e 2017	24
Gráfico 04 – Evolução em milhões de empregos em turismo entre 2012 e 2017	25
Gráfico 05 – Evolução do fluxo turístico internacional para o Brasil entre 2012 e 2017 – milhões	26
Gráfico 06 – Evolução do fluxo doméstico no Brasil entre 2012 e 2017 – milhões	26
Gráfico 07 – Evolução em USD Bilhões da entrada de divisas internacionais no Brasil entre 2012 e 2017	26

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Modelo referencial do Sistema de Turismo – Sistur	30
Figura 02 - Etapas de um planejamento estratégico situacional	35
Figura 03 - Modelo geral do processo decisório estratégico	48
Figura 04 - Principais elementos na tomada de decisão política	50
Figura 05 - Mapa estratégico da Embratur – 2018/2022	54
Figura 06 - Organograma da Embratur – DIPRO	56
Figura 07 - Equipe da Condor e da Embratur na ITB Berlim 2018	61
Figura 08 - Desenvolvimento de parcerias entre Brasil e China	62
Figura 09 - EBT realiza treinamento para agentes de viagens na sede da Embaixada do Brasil no Reino Unido	63
Figura 10 - Apresentação de dados de inteligência durante a 46º ABAV Expo 2018	63
Figura 11 - Mapeamento de mercado e produto de inteligência turística	64
Figura 12 - Modelo processual de tomada de decisão aplicado à CGIN	65
Figura 13 - Modelo político de tomada de decisão aplicado à CGIN – Interno	69
Figura 14 - Critérios de escolha – planejamento ajustado	70
Figura 15 - Modelo Político de tomada de decisão aplicado à CGIN – Externo	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Perfis de análise que norteiam o planejamento	37
Quadro 02 - Macro etapas de planejamento e gestão em políticas públicas	40
Quadro 03 - Resumo de atribuições e ações sob a ótica das atividades executadas pela CGIN – Embratur	58
Quadro 04 - Políticas públicas e resultados sob a luz das ações executadas pela CGIN – Embratur	60
Quadro 05 - Pontos de influência dos comportamentos decisórios no planejamento e nas políticas públicas de turismo	75

INTRODUÇÃO

No mundo globalizado e moderno em que vivemos, o fenômeno turístico se desenvolve em um ritmo bastante intenso e acelerado. Nessa perspectiva, o turismo desencadeia uma série de processos sociais, econômicos e culturais extremamente complexos, que precisam ser melhor compreendidos pela sociedade. O número de viagens no planeta cresce constantemente, novas tecnologias estimulam a atividade turística e grandes benefícios e oportunidades humanas emergem nessa dinâmica. Por outro lado, o turismo também se coloca como um possível propulsor de problemas como pelo uso inadequado de recursos naturais e descaracterização de uma cultura local, por exemplo.

O planejamento e a gestão aparecem no contexto do turismo como possíveis ferramentas para entender e intervir sobre a sua complexa e dinâmica realidade. Dessa forma, direciona-se racionalidade na interpretação e análise de problemas e lacunas de oportunidades existentes no múltiplo campo de atuação do fenômeno turístico. Por envolver uma série de setores e grupos de interesse, o desenvolvimento de instrumentos de participação democrática e heterogênea dos atores ligados ao turismo deve ser uma base importante do processo.

Os principais agentes planejadores e gestores turísticos no Brasil estão representados na figura da esfera pública, ou seja, o Estado. O fenômeno do turismo adquire importância para os governos a partir do momento em que suas atividades exercem influências extremamente benéficas ou negativas para a sociedade, partindo de aspectos como geração de emprego e renda até uso exploratório do território. Nessa perspectiva, surgem as políticas públicas como resposta estatal para os contextos problemáticos ou subaproveitados que demandam esforços de intervenção.

As tomadas de decisão por parte de instituições públicas, todavia, não são tão simples de serem analisadas e implementadas. Como parte sistêmica da sociedade, os comportamentos decisórios são resultantes de valores, interesses, demandas, coalizões e conflitos, procedimentos técnicos, jogos de poder e atividade política. Portanto, as deliberações públicas suscitam o debate entre o modelo técnico e o modelo político, ou seja, entre elementos decisórios racionais e subjetivos. Em suma, a tomada de decisão organizacional ocorre em um ambiente de dualidade no que tange critérios, escolhas, alternativas e consequências.

Uma das principais instituições públicas ligados ao turismo é o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur). Essa organização tem como função principal promover a imagem do Brasil no exterior para fomentar e comercializar destinos turísticos brasileiros ao turista estrangeiro. As suas atribuições e objetivos estão extremamente relacionados com a entrada de visitantes e divisas ao país, o que resulta, por exemplo, na geração de postos de trabalho, investimentos externos e crescimento do Produto Interno Bruto.

Em um nível mais setorizado da Embratur, pode-se citar a Coordenação Geral de Inteligência e Promoção Turística, responsável pelo marketing de relacionamento com operadoras de turismo, agências de viagens e companhias aéreas no exterior. Ademais, a coordenação é responsável pela produção, análise, sistematização e disseminação de informações mercadológicas voltadas ao trade turístico nacional. Nesse contexto, observa-se que a política pública mais associada à sua atuação refere-se à internacionalização do turismo brasileiro.

Este trabalho abordará justamente a influência dos comportamentos decisórios processuais e políticos no trabalho exercido pela Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Turismo da Embratur. Nesse sentido, as reflexões e análises realizadas permitirão gerar conhecimento sobre como as formas em que uma organização de cunho turístico delibera acabam impactando positiva ou negativamente em políticas públicas do setor.

O método utilizado na pesquisa se caracteriza como estudo de caso, baseado em interpretações qualitativas a partir da reflexão teórica e aplicadas por meio de entrevista semiestruturada e observação participante. Dentre os principais objetivos, destacam-se: a) compreender as múltiplas relações entre os diferentes modelos e processos decisórios aplicados à realidade da CGIN – Embratur; b) refletir teoricamente sobre modelos de tomada de decisão, planejamento, gestão e políticas públicas de turismo; c) analisar limites e possibilidades no que tange as formas em que se toma decisão em um órgão da administração pública; d) identificar a abrangência e influência dos modelos de tomada de decisão processual e político na atuação da Coordenação.

Os estudos na área de tomada de decisão são bastante consolidados no campo acadêmico e até mesmo nas rotinas de planejamento de trabalho das organizações. Inegavelmente, a literatura atrelada aos assuntos de processos e comportamentos decisórios é amplamente estudada pela administração e por outras diversas áreas do conhecimento como psicologia e economia, por exemplo.

Por sua vez, os estudos em turismo passam por uma fase de desenvolvimento e consolidação em termos de pesquisa, uma vez que seus trabalhos são relativamente novos se comparados com outros campos clássicos do conhecimento científico. Apesar dessa fase de maturação, as principais referências e autores que discutem o fenômeno turístico adquirem cada vez mais relevância na produção científica, sobretudo, quando tratam de temas sólidos como políticas públicas e planejamento e gestão em turismo, por exemplo.

A Embratur é um dos principais objetos de estudo do turismo, principalmente, com relação à área de marketing turístico e imagem do Brasil no exterior. Os discentes e docentes ligados aos cursos de turismo no país se utilizam da representatividade, poder de influência e história de uma das mais importantes instituições do turismo brasileiro para desenvolver suas monografias, dissertações e pesquisas em geral no campo científico.

O ponto em questão é que os estudos que discutem a tomada de decisão sob a perspectiva do turismo são quase inexistentes. Os poucos que foram elaborados até os dias atuais, todavia, raramente apresentam aplicação em estudos de caso ou qualquer tipo de método de pesquisa que objetiva analisar especificamente destinos, serviços ou empresas e organizações de cunho turístico. Logo, os assuntos discutidos são mais teóricos e abstratos do que voltados ao entendimento sobre uma realidade aplicada.

Existe também uma ausência de reflexões e trabalhos que discutam uma instituição como a Embratur, de importância inquestionável para o desenvolvimento do turismo brasileiro, a partir de avaliações e proposições no campo da gestão. Essa monografia, ao analisar processos decisórios sob a luz de modelos processual e político, contribui com uma nova abordagem de estudo do lócus. Se as pesquisas tradicionais são guiadas pelo prisma do marketing turístico, este trabalho enfoca mais as interações da área de gestão estratégica.

A relevância deste estudo está associada também ao fato de que o conhecimento gerado poderá ser aproveitado pela academia e, principalmente, pelos próprios gestores e técnicos da Embratur, haja vista a proximidade entre o pesquisador e os participantes da pesquisa. Em certa medida, esta monografia possui um caráter avaliativo que poderá servir como material informativo para a melhoria da tomada de decisão da própria organização.

O trabalho está dividido em 04 (quatro) capítulos antecidos pelos elementos pré-textuais e seguidos de itens obrigatórios e complementares. O primeiro capítulo

trata dos caminhos metodológicos traçados com a descrição e detalhamento das etapas, métodos e problema de pesquisa. O segundo capítulo discute aspectos introdutórios e conceituais sobre turismo, a ferramenta de planejamento e gestão e políticas públicas. Por sua vez, o terceiro capítulo é referente à discussão teórica sobre os modelos processual e político de tomada de decisão. O quarto capítulo corresponde à descrição do locus institucional, ou seja, a Embratur e a CGIN. E analisa os resultados encontrados a partir do estudo de caso. Finalmente, o trabalho segue com as considerações finais, referências bibliográficas e apêndice contendo o roteiro de entrevista.

1) CAMINHOS METODOLÓGICOS

A descrição da metodologia seguida neste trabalho é de suma importância para guiar o leitor com relação aos caminhos metodológicos, métodos utilizados, problema de pesquisa, objetivos e justificativa para a realização do estudo. Esta parte está dividida em três tópicos. O primeiro trata das etapas, ou seja, das atividades que foram realizadas para a elaboração do documento. O segundo define os métodos e instrumentos empregados para o desenvolvimento do referencial teórico e aplicação da pesquisa. O terceiro corresponde à descrição dos objetivos e hipóteses do trabalho, baseados na argumentação sobre a importância do estudo em questão conforme expresso na introdução.

1.1) DAS ETAPAS

O primeiro passo consistiu na escolha do objeto de estudo. O período de graduação do autor desta monografia foi bastante direcionado para as matérias de planejamento e gestão, políticas públicas em turismo e análise de decisões. Várias foram as disciplinas cursadas e referências teóricas lidas no campo das temáticas apresentadas. Em suma, os principais assuntos aqui discutidos foram selecionados por afinidade pessoal, domínio de leitura e conhecimento adquirido em sala de aula. Eco (2008) afirma que essas três razões são essenciais para o início do processo de construção de qualquer monografia, uma vez que, dessa maneira, seu autor dota de significativa capacidade acadêmica e cultural, familiaridade e facilidade no trato do objeto.

A escolha do locus da pesquisa também aconteceu em fase inicial. O Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) foi escolhido porque o autor realizou estágio profissional no órgão, mais especificamente na Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Turismo – CGIN. Além da facilidade em termos de acesso e *networking*, o pesquisador absorveu significativo conhecimento empírico durante a experiência, o que resulta em discussões mais sólidas sobre a realidade do local estudado. Finalmente, cabe observar que, historicamente, a Embratur, é o principal órgão público de turismo com mais de 50 (cinquenta) anos de existência.

Levando em consideração que o trabalho de conclusão de curso exige cuidados metodológicos rígidos, houve a leitura de algumas referências que tratam de aspectos como: elaboração de monografias e teses em ciências humanas e sociais aplicadas,

fundamentos de metodologia científica, vícios metodológicos, projetos de pesquisa e estudo de caso.

Posteriormente, o problema de pesquisa foi desenvolvido. Este foi elaborado a partir do conhecimento já descrito anteriormente e sob a luz dos princípios estabelecidos por Gil (2002) que discute como a pergunta base do estudo deve ser elaborada de acordo com aspectos claros e precisos, empíricos, suscetíveis de solução e delimitados. Logo após, as hipóteses de trabalho foram elaboradas na forma de enunciado, um tema mais concreto foi elaborado e um título provisório surgiu. Resumidamente, “a hipótese é uma suposta, provável e provisória resposta a um problema, cuja adequação (comprovação = sustentabilidade ou validade) será verificada através da pesquisa [...]” (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 126).

Uma das principais etapas consistiu na seleção final e leitura do referencial bibliográfico e documental para a construção da fundamentação teórica. Com relação aos critérios de escolha, o material deveria estar em sinergia com a exploração do problema e do objeto de estudo, ter sido utilizado em disciplinas durante a formação acadêmica ou indicadas por docentes, ter boa procedência, dispor de autenticidade, passar confiabilidade das obras e apresentar a relevância dos autores para as áreas estudadas e discutidas nesse trabalho.

Em seguida, o referencial teórico foi produzido e alguns elementos de análise foram definidos para estruturação de um roteiro de entrevista e observação participante. Entre os principais aspectos analisados, destacam-se: a) aplicação dos modelos de tomada de decisão; b) influência de comportamentos processuais e políticos sobre o planejamento e gestão, as políticas públicas de turismo e os princípios de governança; c) convergências e desequilíbrios em decisões racionais/técnicas e aquelas com foco em agendas específicas. Essas informações podem ser consultadas no tópico 4.3 “A influência dos modelos decisórios processual e político sobre a atuação da CGIN”.

A pesquisa foi aplicada no início do mês de novembro, conforme planejamento. Logo depois, as informações coletadas foram sistematizadas em um capítulo de resultados e o restante do conteúdo obrigatório do trabalho foi revisado e finalizado. Cabe observar que foi realizada uma série de reuniões com professor orientador durante todo o segundo semestre de 2018, o que permitiu a realização de cada ação de maneira estruturada.

1.2) DOS MÉTODOS CIENTÍFICOS

Do ponto de vista da abordagem, essa pesquisa se caracteriza como qualitativa. Nesse método, o estudo analisa questões subjetivas do objeto de estudo. Segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 32) a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Em suma, esse tipo de enfoque preocupa-se com a identificação e análise de dados e informações que não podem ser medidas numericamente.

A pesquisa qualitativa permite discutir e fazer reflexões sobre aspectos intangíveis do estudo da experiência humana, nesse caso, direcionado para as relações entre determinado grupo e setor organizacional. Essa abordagem leva em consideração as interações de pessoas e fenômenos, além de interpretar e construir novos sentidos. Em certa medida, há uma preocupação com a essência do seu objeto (OLIVEIRA, 2016).

Quanto aos objetivos, a pesquisa elaborada pode ser classificada como descritiva. De acordo com Lakatos e Marconi (2003) esse tipo de enfoque busca a descrição de características e comportamentos de determinado fenômeno, unidade específica ou grupo organizacional. Nessa perspectiva, o pesquisador realiza seus estudos a partir de análise, registro e interpretação dos fatos pesquisados.

As técnicas de pesquisa bibliográfica e documental também foram empregadas. Gil (2002) coloca que a pesquisa bibliográfica é ancorada por materiais já produzidos, sobretudo livros e artigos científicos. Por sua vez, a pesquisa documental se utiliza de documentos que ainda não passaram por um crivo analítico de fundamentação teórica, mas possuem extrema importância para o estudo do fenômeno, como é o caso de arquivos oficiais de órgãos públicos e leis. Ressalta-se que foram utilizadas as seguintes fontes para elaboração do referencial teórico e do capítulo de resultados: dados históricos e estatísticos, levantamento bibliográfico, arquivos e registros oficiais.

Esta monografia se baseia no método qualitativo de estudo de caso. Os seus procedimentos consistem na análise de fenômenos e objetos de estudo a partir de uma unidade específica, nesse caso, da coordenação de um órgão público. Esse tipo de pesquisa se utiliza, por exemplo, de observação direta dos acontecimentos, e de

entrevistas. Dessa forma, os estudos de caso lidam com uma variedade muito extensa de evidências, dados e informações (YIN, 2005).

O estudo de caso é uma boa estratégia para estudar comportamentos e processos organizacionais e políticos. Gil (2002) considera que este método analisa profunda e exaustivamente um objeto, no qual é possível desenvolver amplo e detalhado conhecimento sobre a sua realidade. Percebe-se que este método exige a identificação e avaliação sobre uma diversidade significativa de variáveis e utilização de múltiplas fontes de evidência.

Os instrumentos utilizados para operacionalizar a coleta direta de informações da unidade estudada foram: entrevistas semiestruturadas e observação participante. Sobre as entrevistas, Gerhardt e Silveira estabelecem que:

Esta constitui uma técnica alternativa para se coletarem dados não documentados sobre determinado tema. É uma técnica de interação social, uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca obter dados, e a outra se apresenta como fonte de informação (2009, p. 72).

Ademais, a observação participante compreende a interação do pesquisador com os atores das situações investigadas (GIL, 2002). Essa atividade permite que a pesquisa investigue com maior fluidez os processos rotineiros do caso em questão. As entrevistas foram estruturadas por meio de um roteiro de perguntas e assuntos, sendo este apresentado no apêndice. Em ambos os casos, os instrumentos foram desenvolvidos e aplicados com base em elementos de análise que emergiram do referencial teórico, principalmente, atrelados aos assuntos abordados no capítulo 02 e os modelos decisórios discutidos no capítulo 03, conforme mencionado no item anterior. A análise dos dados e informações seguiu a mesma lógica em seu tratamento. Destaca-se que as informações coletadas em entrevista foram apresentadas com citações diretas e diluídas no corpo textual do capítulo 04.

Ressalta-se que os 05 (cinco) membros que participaram das entrevistas foram selecionados a partir dos critérios de: a) cargo/função; b) poder de influência; c) tempo de serviço no órgão. Os participantes representam as seguintes funções:

- Assessor(es) de Diretoria e Coordenação (DIPRO/CGIN)
- Coordenador Geral (CGIN)
- Chefe de Divisão de Acesso a Mercados (DAM)
- Chefe de Divisão de Inteligência Turística (DIN)

1.3) DO PROBLEMA DE PESQUISA E DOS OBJETIVOS

Este trabalho tem como problema de pesquisa o seguinte questionamento: Como a atuação da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur é influenciada por modelos de tomada de decisão processual e política?

A atuação da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica é altamente influenciada por questões políticas, sobretudo, pela própria organização da Embratur enquanto órgão público. Por sua vez, o modelo processual incorporado está presente na estruturação interna e nas responsabilidades atribuídas ao setor, de modo que as decisões organizadas de forma racional (satisfatórias) subsidiam e fazem o papel de argumentação frente às escolhas políticas. Em suma, os processos decisórios envolvem o embate entre a técnica e o jogo político. Portanto, a hipótese final pode ser sintetizada no fato de que a atuação da CGIN é mais influenciada por questões políticas (agenda) do que pelas orientações técnicas, ou seja, as decisões são tomadas em maior parte por um modelo de agenda do que por razão.

O objetivo geral da pesquisa consistiu em compreender as múltiplas relações entre os diferentes modelos e processos decisórios aplicados à realidade da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur. Desse modo, se fez necessário inserir os seguintes objetivos específicos:

- Refletir teoricamente sobre modelos de tomada de decisão, planejamento, gestão e políticas públicas de turismo;
- Identificar a abrangência e influência dos modelos de tomada de decisão processual e político na atuação (processo decisório) da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur;
- Analisar limites e possibilidades no que tange as formas em que se toma decisão em um órgão da administração pública como a Embratur;

Uma das estratégias utilizadas nessa pesquisa foi refletir a tomada de decisão a partir de modelos decisórios tradicionais. Isso se justifica pelo fato destes serem amplamente discutidos e aplicados dentro dos estudos em análise de decisões, seja em nível individual, empresarial ou de organizações públicas.

Os modelos de decisão por processos ou por agendas fazem parte de alguns dos estudos mais consagrados em termos de comportamentos decisórios no campo da administração e demais áreas transversais do conhecimento como sociologia, matemática, economia e psicologia. Portanto, este trabalho de conclusão de curso não possui o objetivo de validar a existência de tais modelos, haja vista que a sua literatura e os múltiplos estudos realizados atestam de maneira satisfatória que os processos decisórios descritos em cada molde ocorrem naturalmente em todo tipo de instituição.

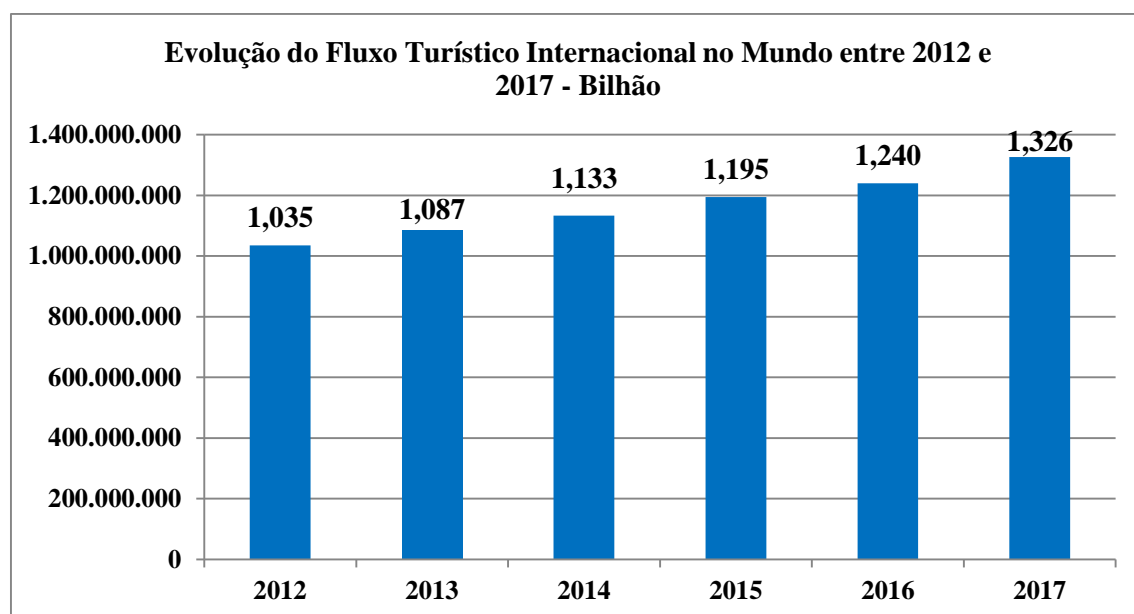
Finalmente, destaca-se que os modelos utilizados possuem caráter descritivo, ou seja, não orientam a forma exata que as decisões devem ser tomadas, embora muitos achados e práticas possam emergir do olhar reflexivo sobre a teoria. Salienta-se que os dois modelos também foram escolhidos pela proximidade com os temas de planejamento e gestão, bem como de políticas públicas. O conteúdo textual pode ser encontrado no capítulo 04 (quatro) na página 52.

2) TURISMO: PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE UM FENÔMENO EM EXPANSÃO

Em um mundo cada vez mais globalizado, o ato de viajar tem adquirido uma maior relevância e influência sobre o cotidiano das diversas sociedades humanas do nosso planeta. Inegavelmente, essa expansão turística está associada a fatores que perpassam por uma gama extensa de questões políticas, culturais, econômicas e sociais. Em termos de exemplificação, podemos pensar em avanços tecnológicos na área da aviação que redefinem a todo o momento as percepções sobre distância e tempo, os aplicativos de compra online que potencializam o poder e alcance da comunicação, e os acordos internacionais que incentivam novas trocas culturais por meio do turismo.

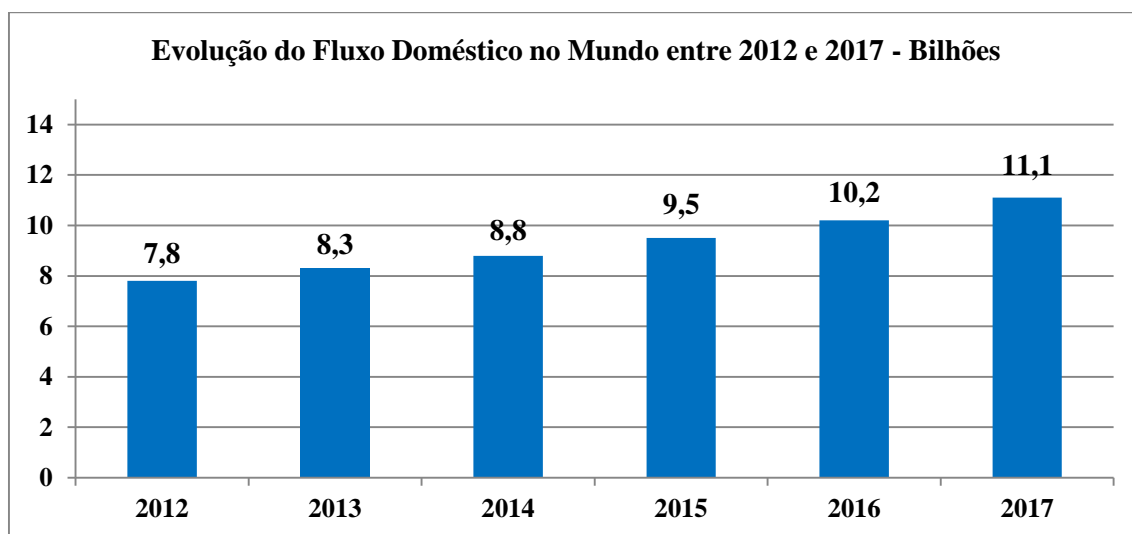
A Organização Mundial do Turismo (2018) aponta que de 2012 até o ano de 2017 (Gráfico 01) houve um aumento de 28% no número de viagens internacionais em todo o mundo, tendo alcançado aproximadamente 1.3 bilhão em fluxo de passageiros. Por sua vez, as viagens domésticas (Gráfico 02), realizadas dentro do próprio país por seus habitantes, obtiveram um crescimento de 42% no mesmo período, de acordo com a Euromonitor Internacional (2018). Esses números demonstram como viajar tem se tornado uma constante tendência global, na qual esta atividade é exercida por uma crescente e acentuada parte da população mundial. Os dados completos são demonstrados a seguir:

Gráfico 01: Evolução do Fluxo Turístico Internacional no Mundo entre 2012 e 2017



Fonte: UNWTO, Tourism Highlights 2018 Edition.

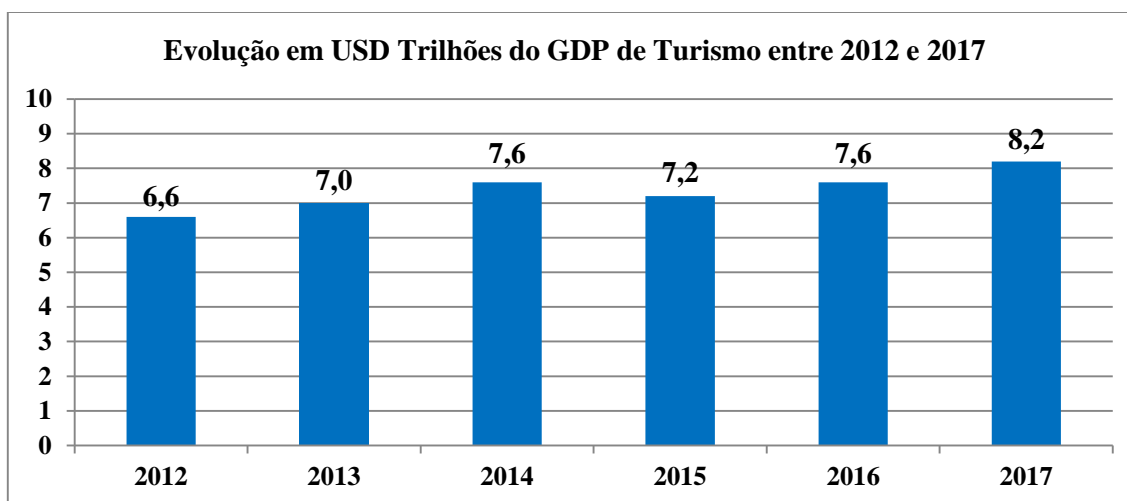
Gráfico 02: Evolução do Fluxo Doméstico no Mundo entre 2012 e 2017 - Bilhões



Fonte: Euromonitor Internacional, Travel: trade sources/national statistics, 2018.

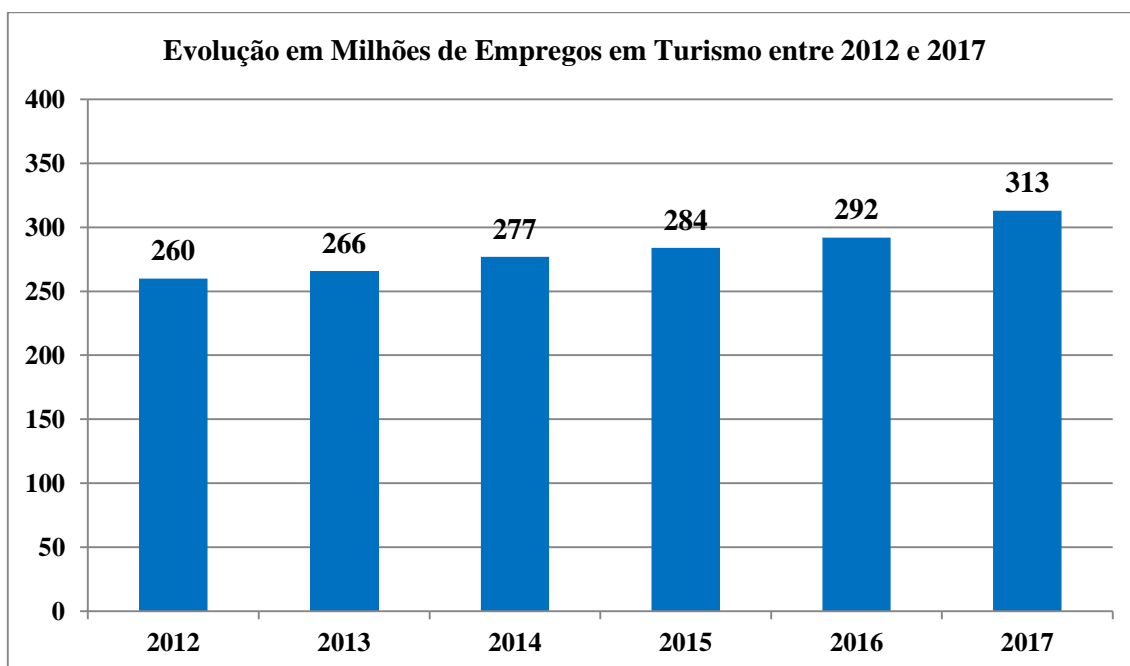
O World Travel & Tourism Council, representante máximo da iniciativa privada do setor de viagens, apresenta uma pesquisa interessante sobre a evolução da atividade turística nos últimos seis anos que complementa a narrativa até aqui discutida. De acordo com a WTTC (2018, p. 3), o impacto econômico gerado pelo turismo correspondeu no ano de 2017 a 10,4% do GDP global com a geração de 313 milhões de empregos em todo o mundo. Para termos uma medida de comparação, podemos observar os gráficos 03 e 04 a seguir que nos mostram um recorte temporal que se inicia com uma média geral de participação do turismo no GDP mundial em torno de 9% e menos 53 milhões postos de trabalho se comparado com o último ano base.

Gráfico 03: Evolução em USD Trilhões do GDP de Turismo entre 2012 e 2017



Fonte: WTTC, Travel & Tourism Economic Impact 2018 World.

Gráfico 04: Evolução em Milhões de Empregos em Turismo entre 2012 e 2017



Fonte: WTTC, Travel & Tourism Economic Impact 2018 World.

No Brasil, a expansão do número de viagens de turistas internacionais que visitam o país e de brasileiros que transitam em território nacional também é notória. Essa evolução é resultado, em certa medida, da profissionalização do setor empresarial turístico e de políticas públicas voltadas ao setor que avançaram significativamente nas últimas décadas. Além disso, aspectos como poder de compra e renda, bem como a reformulação da imagem dos destinos do país no exterior são pontos importantes a serem citados nessa dinâmica.

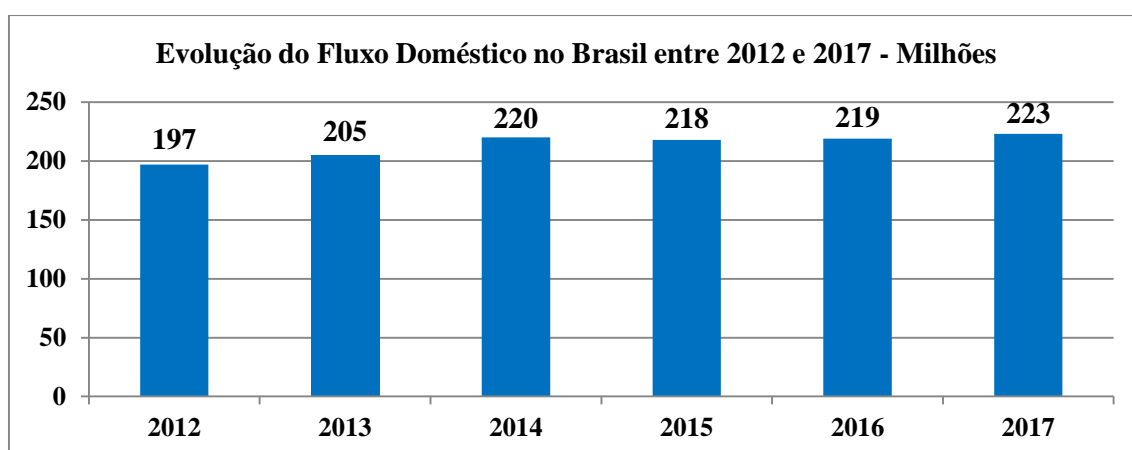
O Ministério do Turismo (2018) assinala que houve a entrada de cerca de 6.5 milhões de turistas oriundos de outras nações no ano de 2017, 16% a mais do que 2012 quando a quantia atingiu a casa dos 5.6 milhões. Por sua vez, a geração de renda por meio de divisas estrangeiras, foi na ordem de USD 5.1 bilhões em 2012 e USD 6.2 bilhões em 2017, o que corresponde ao aumento percentual de 22% na análise dos seis anos (EUROMONITOR INTERNACIONAL, 2018). Ademais, as viagens domésticas alcançaram no último ano o valor total de 223 milhões, mesmo com a existência de uma grave crise financeira. Finalmente, se faz necessário notar que a pasta turismo é responsável direta e indiretamente por 7,9% do PIB brasileiro e 6.5 milhões de empregos (WTTC, 2018). Verifica-se a seguir três gráficos com alguns dos dados apresentados:

Gráfico 05: Evolução do Fluxo Turístico Internacional para o Brasil entre 2012 e 2017



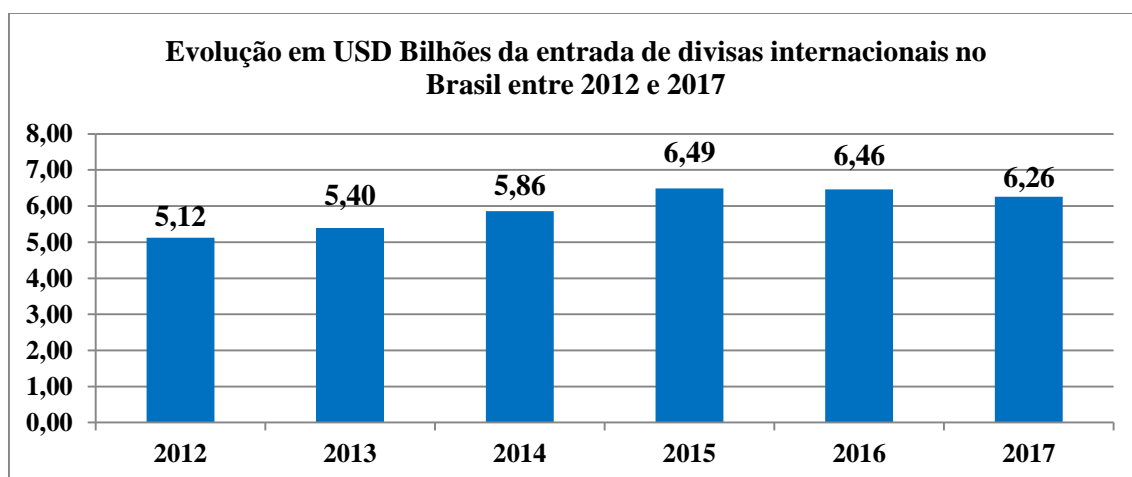
Fonte: MTur, Anuário Estatístico do Turismo, 2018.

Gráfico 06: Evolução do Fluxo Doméstico no Brasil entre 2012 e 2017 - Milhões



Fonte: Euromonitor Internacional, Travel: trade sources/national statistics Brazil, 2018.

Gráfico 07: Evolução em USD Bilhões da entrada de divisas internacionais no Brasil entre 2012 e 2017



Fonte: Euromonitor Internacional, Travel: trade sources/national statistics Brazil, 2018.

Todos os dados e informações anteriormente apresentadas demonstram um pouco do poder que o turismo vem adquirindo ao longo dos anos, sobretudo, em países com um forte direcionamento econômico para a prestação de serviços. Apesar disso, esses indicadores utilizados por si só ainda não permitem criar um entendimento com maior profundidade do porquê o ato de viajar representa uma prática universal extremamente valorizada pelo homem. Nessa perspectiva, deve-se voltar o olhar para uma reflexão que forneça uma interpretação mais sólida sobre o que realmente é turismo, dessa forma, haverá uma compreensão com maior lucidez sobre os impactos tangíveis e subjetivos da expansão turística.

De maneira informal e leiga, o turismo geralmente tem sido associado apenas como sinônimo de viagens e definido como uma prática para conhecer outros lugares, visitar um parente, desfrutar as férias em um ambiente de lazer, entre outros. Essas rasas concepções, todavia, não se utilizam de um olhar mais holístico sobre um objeto que possui, na realidade, uma abrangência muito complexa. Em síntese, veremos que os dados gerais apresentados são resultantes de um conjunto de inter-relações que envolvem dezenas de setores, atores e grupos sociais, esferas de atuação, iniciativa privada e órgãos públicos, oferta e demanda, necessidades e desejos humanos, inovações tecnológicas, bem como disciplinas e áreas transversais do conhecimento científico.

2.1) TURISMO: ASPECTOS CONCEITUAIS

A Organização Mundial do Turismo, principal agência internacional especializada na promoção e desenvolvimento turístico, possui uma definição também adotada pelo Ministério do Turismo, na qual se compreende por turismo “as atividades que as pessoas realizam durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (OMT, 2001, p. 38). Embora este conceito seja oficial e trabalhado na prática pelo trade turístico internacional, o campo epistemológico do turismo deve ser ampliado, ou seja, a produção e a discussão do seu conhecimento.

Neste trabalho, a definição de Turismo se baseia em duas vertentes. A primeira o caracteriza como um fenômeno social, uma vez que se trata de algo intrinsecamente atrelado ao desenvolvimento da experiência humana no tempo e no espaço. Para Netto (apud NETTO e NECHAR, 2014), o turismo é um objeto de estudo muito amplo que

deve ser analisado não somente por aspectos mercadológicos e quantitativos, pois existe uma natureza dinâmica e mais complexa do turismo no que tange a sua relação e influência na existência humana. Nessa perspectiva, podemos pensar que a expansão dessa prática turística se materializa a partir de necessidades humanas relacionadas, por exemplo, com a busca por descanso, uso de tempo livre, procura por descobertas, trocas culturais e lazer. Diante disso, vejamos a seguir a definição defendida por De la Torre e citada por Barreto:

O turismo é um fenômeno social, que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduo ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e social. (DE LA TORRE, 1992 apud BARRETTO 2001, p. 13).

A conceituação acima permite pensar sobre três pontos importantes que merecem ser elucidados: a) o turismo enquanto um fenômeno social de deslocamento voluntário, ou seja, oriundo da própria natureza humana; b) a observação de que as pessoas possuem diversos tipos de motivações para realizar as suas viagens; c) trata-se de um objeto composto por relações entre elementos de diferentes ordens. Em termos objetivos, o turismo pode ser enxergado como uma prática necessária e espontânea, sobretudo, em um mundo que estimula a todo o momento e por várias razões o ato de viajar, conforme exemplificado abaixo:

- As contínuas inovações tecnológicas ampliam o alcance da comunicação e da informação sobre destinos e serviços turísticos, bem como facilitam o trânsito de pessoas;
- O turismo é uma boa ferramenta para geração de emprego e renda;
- O tempo livre em oposição ao exaustivo horário de trabalho tende a ser aproveitado com atividades ligadas ao lazer;
- O ser humano sempre busca fazer novas descobertas e explorar locais e experiências que não são habituais em seu cotidiano;
- Viajar é uma ação que envolve percepções sobre felicidade, satisfação e pertencimento social;
- As viagens podem ser utilizadas como instrumento de educação;
- O turismo, mesmo em nível local, é formado por uma cadeia produtiva que conta com a participação de uma quantidade muito significativa de setores

econômicos, sociais, ambientais, culturais e políticos. Isto posto, fomentar, promover, investir e comercializar serviços e destinos passa a ser lucrativo e visto como instrumento de desenvolvimento humano.

A segunda vertente baseia-se na concepção de turismo enquanto um fenômeno sistêmico. Em meados do século XX, Ludwig Von Bertalanffy criou a Teoria geral de Sistemas, na qual se afirma que um determinado organismo é composto por uma série de elementos que se inter-relacionam, como um sistema que só existe a partir da mútua cooperação entre suas partes, formando um todo integrado. Em suma, um sistema poderia ser entendido como “uma inter-relação de elementos que constituem uma entidade ou unidade global” (BERTALANFFY, 1977, p. 57).

A teoria geral de sistemas aplicada ao turismo, segundo Beni (1998), nos permite ter uma concepção mais detalhada sobre o seu campo de atuação, haja vista que o turismo passa a ser visto, planejado e estruturado a partir de um sistema aberto em que os seus elementos interdependentes são os responsáveis pelo desenvolvimento sustentável do fenômeno turístico. Desse modo, podemos compreender o turismo a partir da interpretação de Pena e Moesch:

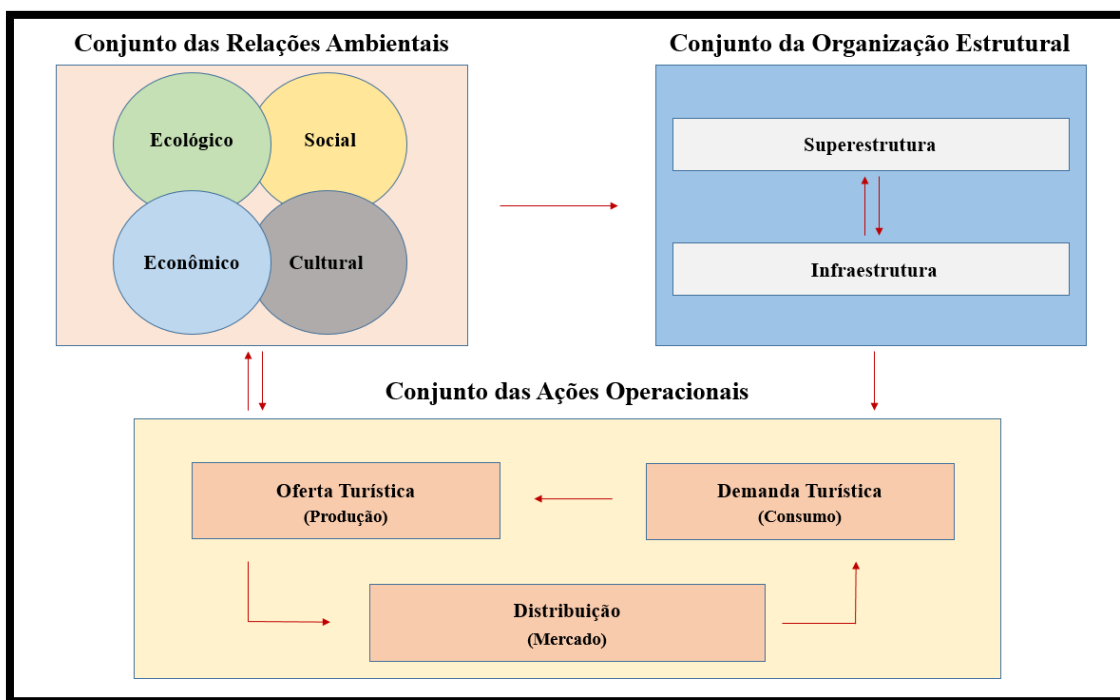
O Turismo deve ser entendido em sua complexidade como um sistema orgânico, aberto que estabelece relação direta e indireta com diversos objetos: econômico, social, cultural, ambiental expressos por fazeres empíricos tais como: comercio, lazer, eventos, entretenimento, animação cultural, gastronomia, hospedagem, esporte, transporte, saúde, seja em ambientes urbanos, rurais ou de natureza preservada. Necessita de uma apropriação teórica, a qual só é estabelecida pela pesquisa, um conhecimento produzido para além da sua aparência, da *película lustrosa da superfície [...]*. (PENA e MOESCH, 2016, p. 276).

Diante do contexto apresentado, o turismo pode ser percebido como um fenômeno social em que indivíduos viajam para longe de seu entorno habitual, motivado por quaisquer finalidades, de ordem econômica, social, cultural e psicológica, exceto em caso de moradia permanente. O fenômeno turístico é sistêmico por envolver ambientes de influência de geometrias variadas, superestruturas e infraestrutura, e relações de oferta e consumo, o que permite o desenvolvimento do turismo em toda a sua magnitude.

Para termos uma maior noção da amplitude do fenômeno, podemos pensar no fato de que o turismo envolve aproximadamente 52 setores, dentre eles alguns mais específicos ligados aos serviços turísticos diretos como hotelaria, restaurantes e

operadoras e alguns mais gerais como urbanização, infraestrutura e comunicações, por exemplo. Beni (1998) descreve um sistema de turismo a partir da junção de três conjuntos, conforme podemos ver na imagem abaixo:

Figura 01: Modelo Referencial do Sistema de Turismo – Sistur



Fonte: BENI, 1998/adaptado.

O primeiro conjunto é chamado de “relações ambientais” e está correlacionado com os fatores sociais, econômicos, ambientais e culturais que influenciam o desenvolvimento do turismo e de suas atividades, bem como são influenciados pela dinâmica do fenômeno turístico. Na prática, podemos pensar, por exemplo, nos recursos naturais apropriados pela atividade turística, o fluxo de renda gerado e multiplicado em sua cadeia produtiva, o culto e a preservação da memória de um povo e os acordos comerciais em turismo que incentivam a integração entre as nações.

O segundo relaciona-se com as chamadas superestruturas e infraestruturas. As superestruturas são responsáveis pelas políticas oficiais do setor, sendo composta por uma ordenação jurídico-administrativa que se manifesta a partir de órgãos e instituições que organizam, fomentam, regulamentam e promovem o setor de maneira estratégica. Para exemplificar, podemos pensar em organizações públicas que realizam o marketing dos destinos e serviços brasileiros dentro e fora do país, como é o caso das Secretarias Estaduais de Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur. Por outro lado, a

infraestrutura corresponde a tudo que é necessário para atender, no sentido físico e material, residentes e visitantes de um destino, como é o caso de rodovias, saneamento básico, sinalização, hospitais, entre outros.

Por fim, o último conjunto denominado “ações operacionais” trata de aspectos mercadológicos, no qual se encontram oferta e demanda. Aqui se localizam as empresas como agências de viagens, operadoras de turismo e companhias aéreas, bem como o público final que consumirá todos os serviços em questão, ou seja, o turista.

MOESCH (2002, p. 09) complementa a discussão sobre essa abrangência turística ao afirmar que o turismo se caracteriza como:

[...] uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, em cuja composição integra-se uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio ambiente diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais. O somatório desta dinâmica sociocultural gera um fenômeno, recheado de objetividade/subjetividade, consumido por milhões de pessoas como síntese: o produto turístico.

Apesar do turismo ser amplamente difundido como um fenômeno social importante e positivo, devemos ter cautela e sabermos que as suas atividades também podem gerar impactos negativos extremamente maléficos para a sociedade. Dias (2008, p. 27) discorre que o turismo é um elemento que causa profundas transformações em diversos âmbitos numa medida jamais vista na história dos fenômenos sociais, portanto, deve-se ter em mente que este campo necessita de atenção e organização.

Um dos problemas sociais atrelados ao turismo, dentre vários, está no fato da alienação e do consumismo serem estimulados pelo setor. O tempo utilizado pelos turistas, nesse sentido, se apresenta como uma mercadoria, em oposição à própria noção de desenvolvimento humano (WILHEIM, 1976). Diante dessa situação, as pessoas se endividam para poderem consumir o que o marketing turístico determina e as experiências se tornam simulacros da realidade. A título de exemplificação, pode-se pensar no viajante que visita um destino meramente por aquisição de *status* social, adentra um museu histórico, tira fotos de algumas pinturas e vai embora sem saber a história por trás daquilo que ele observou rapidamente por uma tela de celular.

De acordo com Dias (2008) o turismo também se caracteriza como um intenso consumidor do território, logo, o espaço urbano é um aspecto elementar na perspectiva do seu desenvolvimento. Essa utilização e consumo de objetos e espaços tornam as cidades em meros lugares de consumo e consumo de lugares (WILHEIM, 1976), dessa

forma, o turismo pode se transformar em prática de exclusão e marginalização social. Não é incomum, por exemplo, ver cidades que recebem grande fluxo de pessoas com centros altamente desenvolvidos em termos de serviços e infraestrutura, porém, sua grande parcela da população vive em regiões periféricas e não se beneficia da renda gerada e da estrutura disponível ao turista.

Finalmente, pode-se listar abaixo uma série de outros aspectos problemáticos que emergem do turismo, sobretudo, quando não existe o devido planejamento sustentável de suas atividades por parte dos agentes da superestrutura e do mercado turístico:

- a) Excesso de visitantes em espaços que não suportam grandes quantidades de pessoas;
- b) Desenvolvimento de uma visão reducionista e economicista sobre o turismo;
- c) Especulação imobiliária e inflação;
- d) Baixa qualificação e remuneração da mão de obra;
- e) Sazonalidade;
- f) Concentração de renda nas mãos de empresas de grande porte;
- g) Saída de capital nacional para o exterior por meio do lucro de multinacionais;
- h) Aparecimento de centros e periferias;
- i) Descaracterização da cultura local;

Partindo do pressuposto que uma cidade turística deve ser em primeiro lugar boa para os seus moradores, compreende-se desse modo que este destino se torna automaticamente bom e agradável ao turista (GASTAL e MOESCH 2007). Isso tende a ocorrer a partir do momento em que o fenômeno do turismo passa por processos de planejamento, nos quais se identificam contextos problemáticos ou lacunas de oportunidades com o objetivo de maximizar os benefícios e combater os malefícios ligados à área.

Após observar como as viagens se expandem globalmente e definir de forma holística o que é turismo, será discutido a seguir a importância de se pensar este campo a partir do ato de planejar. Em um objeto sistêmico altamente complexo como o turismo, todas as etapas de diagnóstico e prognóstico sobre uma realidade se faz importante para a redução de incertezas, transposição do conhecimento e construção de cenários possíveis que possam melhorar a qualidade de vida de todos.

2.2) O PAPEL DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO EM TURISMO

O planejamento pode ser entendido como um instrumento de tomada de decisão que se utiliza da sistematização de ações e processos com o intuito de transformar uma determinada realidade problemática ou subaproveitada em um cenário futuro desejável. Ander-Egg (2007) sugere que o ato de planejar baseia-se na introdução de procedimentos que organizam e racionalizam a determinação de objetivos, visando agir e modificar uma situação específica.

A concepção de planejamento está diretamente relacionada com a elaboração de um diagnóstico, ou seja, a identificação de problemas presentes na sociedade que precisam ser combatidos, e potencialidades que podem ser melhor desenvolvidas. Ademais, a criação de um prognóstico também faz parte deste processo, de modo que as estratégias e cursos de ação são definidos e executados nesta etapa. Molina (1997, p. 45) complementa dizendo que:

O Planejamento consiste em associar e relacionar constantemente um grande número de variáveis quantitativas e qualitativas; significa metodizar para escolher os cursos de ação mais racionais que conduzam uma situação atual não desejada a uma situação futura, factível e desejada.

Tomando como objeto o turismo, o planejamento tem como principal objetivo assegurar o desenvolvimento turístico (MOLINA, 1997). Em um sistema extremamente multidisciplinar, intersetorial e complexo como este fenômeno, se faz necessário refletir e atuar sobre o turismo para a construção de uma realidade turística capaz de aumentar a qualidade de vida dos autóctones e visitantes de seu território.

Hall (2001) afirma que o desenvolvimento sustentável de um destino depende da prevenção, regulação e ordenamento sobre o crescimento da atividade turística, na qual os agentes planejadores se utilizam de elementos técnicos e políticos que permitam minimizar impactos potencialmente negativos e maximizar retornos positivos em termos sociais, econômicos, ambientais e culturais.

Um planejamento integrado do turismo, direcionado a partir da ideia de longo prazo e de ampla participação de atores e grupos sociais ligados ao setor, pode resolver uma série de questões pertinentes ao desenvolvimento de uma sociedade, levando em consideração desde aspectos econômicos até assuntos relacionados à preservação cultural, justiça social, cidadania e equidade. Nessa perspectiva, o planejamento turístico deve se pautar em: fazer do turismo um instrumento de geração e distribuição

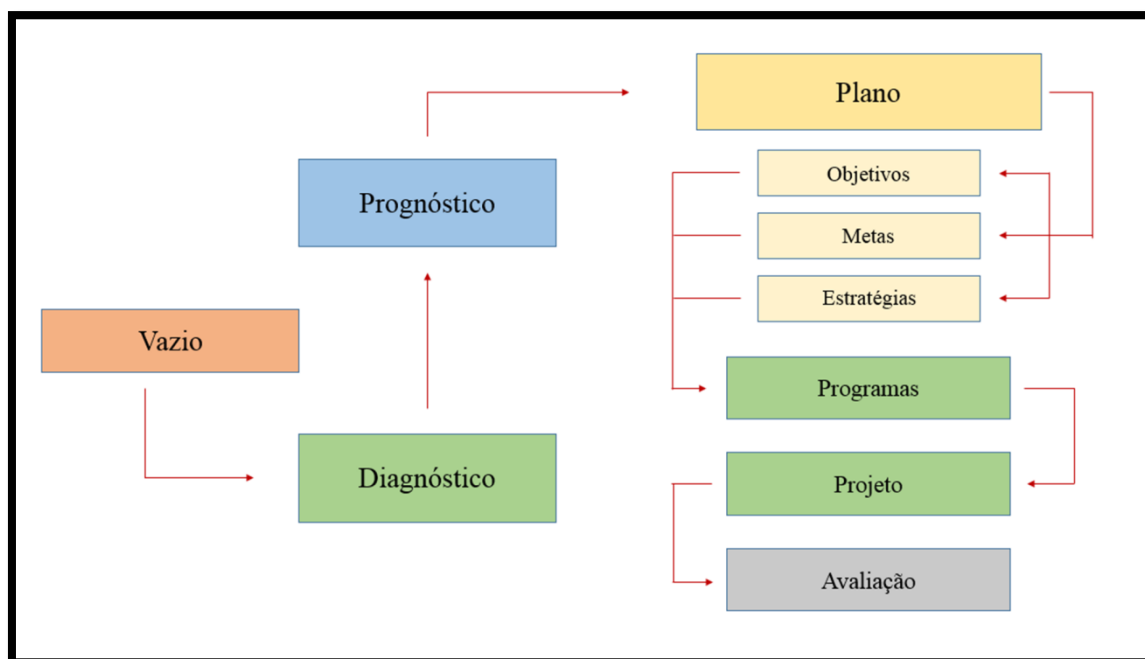
de renda, bem como transformá-lo em uma prática de direito universal; utilizar recursos naturais e humanos de maneira sustentável; aprimorar a qualidade dos serviços prestados; financiar a melhoria da infraestrutura de uso de moradores e turistas; promover a imagem e melhorar a competitividade de um destino; democratizar a tomada de decisão por parte de seus *stakeholders*; criar bons programas e projetos de formação profissional na área; qualificar a mão de obra e os empregos em turismo; entre outros.

Cabe ressaltar também que não deve-se criar uma expectativa ilusória sobre o planejamento, haja vista que esta ferramenta não é garantia de resultados assertivos. O ato de planejar pode ser, inclusive, um mecanismo para manutenção de problemas coletivos em função dos interesses privados de grupos hegemônicos, que controlam os espaços de diálogo e condições técnicas do processo. A formalização do planejamento a partir da elaboração de planos, já o coloca como um instrumento de projeto político, dessa forma, como estabelece Ander-Egg (2007, p. 30), “os parâmetros ideológicos determinam para quem é direcionado o planejamento – quem se beneficia – e o como – puramente tecnicista ou mais ou menos participativo”.

O planejamento aqui discutido é pensado enquanto uma ferramenta necessária para a racionalização e transformação positiva da realidade humana, sobretudo, pelo espectro do turismo. Todavia, este por si só não deve ser visto utopicamente como um elemento que resolverá todos os conflitos e desafios de uma sociedade. Ademais, acrescenta-se que um planejamento sistêmico não deve seguir o imediatismo e a improvisação, haja vista que trata-se de um processo estruturado a partir de constantes reflexões que demandam longo prazo.

O planejamento turístico pressupõe estágios que devem ser periodicamente revisados e flexibilizados, de modo que devem ser ponderadas recorrentemente novas variáveis e arranjos que emergem dentro de uma dinâmica e mutável realidade do turismo (DIAS, 2008). A seguir, verifica-se uma representação teórica com algumas etapas componentes de uma metodologia sistematizada de planejamento. Destaca-se que este trabalho não tem a pretensão de definir com exatidão e de forma engessada como se deve planejar, dessa forma, a sua intenção se caracteriza em descrever possibilidades de etapas racionais e gerais que podem fazer parte deste processo, conforme se observa a seguir:

Figura 02: Etapas de um Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: Baseado em MOLINA, 1997; HALL, 2001; ANDER-EGG, 2007 e DIAS, 2008.

O elemento “Vazio” pode ser caracterizado como o momento inicial de reflexão sobre determinado problema, positivo ou negativo, e o porquê da necessidade em agir sobre este e transformá-lo. Uma problemática existente no turismo que poderia emergir nessa etapa, a título de exemplificação, seria pensar em como superar barreiras enfrentadas pelo marketing do Brasil no processo de promoção e comercialização do país enquanto um destino turístico internacional, de modo que mais empregos sejam gerados, os acordos internacionais e as relações com países se fortaleçam, um maior fluxo de pessoas transite dentro do nosso espaço territorial e mais renda seja gerado para o país.

O “Diagnóstico”, por sua vez, refere-se à análise histórica e do presente do objeto sob estudo e pesquisa, baseando-se em aspectos econômicos, ambientais, histórico-evolutivos, sociais, políticos e culturais. Nesse estágio, podemos identificar as causas do problema e como este se estrutura e relaciona-se com o ambiente ou situação que desejamos interferir. Continuando com o mesmo cenário de exemplo, seria possível identificar a partir do levantamento de informações que um desafio a ser superado é o fato de que turistas como os norte-americanos e europeus acreditam que os preços das passagens aéreas ao Brasil são caros se comparados com a oferta de outros destinos como o Caribe, bem como a frequência de voos entre os países englobam uma

quantidade muito pequena de aeroportos e, conseqüentemente, inviabilizam uma ágil conexão com boa parte das cidades brasileiras.

O “Prognóstico” indica a construção de possíveis cenários e proposições, ou seja, trata-se do período em que os planejadores traçam ações e eventos futuros que podem ou devem acontecer em meio a uma série de variáveis pensadas e ancoradas nas informações levantadas na etapa de diagnóstico. Diante deste contexto, podemos imaginar um cenário em que se propõe estabelecer novas parcerias com companhias aéreas especializadas em voos de menor custo, chamados tecnicamente de *low cost*. Essa situação permitiria que o Brasil se tornasse mais competitivo no quesito preço, atraindo assim, mais turistas estrangeiros.

A próxima etapa corresponde à elaboração do “Plano”, sendo este um documento formal contendo as orientações fundamentais e detalhadas das partes do planejamento realizado até o momento. De início, este estágio pressupõe a definição de objetivos - propósitos que guiam todas as ações e atividades - estabelecimento de estratégias enquanto delineamento de caminhos para se atingir os objetivos, bem como de metas que quantificam e determinam prazos para o cumprimento das tarefas que devem ser executadas. No caso já mencionado anteriormente, pensaremos os seguintes exemplos:

- Objetivos: Expandir a malha aérea internacional do Brasil e baratear os preços das passagens aéreas.
- Estratégia: Implementar a categoria *low cost* na malha aérea do país por meio de parcerias e acordos internacionais.
- Meta: realizar 06 (seis) reuniões com executivos de empresas aéreas nos próximos 02 (dois) meses.

Ainda dentro da concepção do plano, os programas são classificados como ramificações temáticas que detalham os cursos de ação e os projetos são unidades menores que visam, mais especificamente, operacionalizar o planejamento. Para finalizar o exemplo citado em casa fase, citam-se programas de incentivo à redução de custos operacionais do transporte aéreo e projetos de capacitação de funcionários de empresas aéreas interessadas em inserir voos do tipo *low cost*.

Finalmente, a última etapa diz respeito à medição dos resultados, ou seja, a avaliação. Nessa fase, os planejadores fazem uma análise mais detalhada do que foi gerado a partir do planejamento, sua eficácia, eficiência e efetividade. Cabe observar

que esta parte de análise também deve ser feita após as outras etapas mencionadas, haja vista que planejar refere-se ao processo mutável e flexível de racionalidade frente a uma realidade dinâmica e complexa do fenômeno turístico que precisa ser revisada a todo o momento.

Em suma, o planejamento turístico pode ser composto por uma série de estágios que se relacionam um com o outro, conforme discorrido anteriormente. Ander-Egg (2007) acrescenta que a lógica da sistematização por etapas integradas é operacionalizada por uma série de questões chave que norteiam o plano sequencial de trabalho adotado, conforme observa-se a seguir:

Quadro 01: Perfis de análise que norteiam o planejamento

Perfil de Análise	Questionamentos	Resultados
Analítico/Explicativo	Qual a situação? O que está ocorrendo? Quais são as causas e consequências?	Elaboração do diagnóstico: Entendimento profundo de um objeto/situação
Normativo	Onde queremos chegar? Quais os objetivos?	Desenho do Plano de Intervenção
Estratégico	Que caminho percorrer?	Análise de viabilidade do Plano - Estratégia
Tático/Operacional	Como alcançar os objetivos?	Ações e atividades dirigidas para agir sobre a realidade concreta

Fonte: Baseado em ANDER-EGG 2007, p. 31-33.

Outros elementos devem ser levados em consideração em todos os processos e etapas do planejamento turístico, como é o caso dos pressupostos que tratam dos

recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis e necessários para a execução das atividades, bem como da necessidade da tomada de decisão orientada pela hierarquização de prioridades e ações.

Em conclusão, verifica-se que o planejamento é uma importante técnica que pode servir como ferramenta para o desenvolvimento do fenômeno do turismo e gestão da atividade turística, minimizando impactos potencialmente negativos e maximizando retornos benéficos para os destinos, moradores e turistas. À seguir, será tratado como esse ato de planejar é trabalhado a partir da esfera pública, dessa forma, será possível discutir os processos decisórios que envolvem planejamento e gestão do turismo a partir da atuação do principal agente social, econômico e político de uma sociedade organizada, ou seja, o Estado. Diante desse contexto, aspectos importantes como políticas públicas e governança serão abordados.

2.3) POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO COMO TOMADA DE DECISÃO

As formas em que os homens se organizam e vivem coletivamente são resultantes das suas necessidades, anseios e interesses de cunho social, econômico, cultural e político. Nesse sentido, o desenvolvimento natural das sociedades pressupõe a existência de demandas coletivas cada vez mais complexas, sendo o fenômeno do turismo um importante influenciador neste ambiente.

Em uma perspectiva global em que as pessoas adquirem maior tempo livre devido à redução da jornada de trabalho e avanços nas áreas da informática e gestão da produtividade do trabalho humano (DIAS, 2008), observamos que a vida em sociedade e, conseqüentemente, o fenômeno turístico, se modificam em um ritmo bastante acelerado e, de certa forma, de difícil compreensão. Ao mesmo tempo em que novas tecnologias vão surgindo numa velocidade que nos impressionam e melhoram nossa qualidade de vida, as cidades se expandem e os antigos problemas socioeconômicos se intensificam.

O Estado emerge nesta realidade como figura central, sendo este caracterizado como o conjunto de instituições que administram a vida em sociedade. A concepção de organização humana por meio do Estado nos permite desenvolver uma vivência coletiva mais controlada, regulamentada e coordenada. Nessa perspectiva, as próprias instituições estatais, as leis aprovadas e os programas e projetos governamentais dão origem a uma estrutura social logicamente organizada e capaz de agir, em teoria, diante

das demandas do país, dos estados e municípios. Ressalta-se que a execução de tais ações se dá por meio do governo, enquanto uma organização e estrutura a serviço do poder estatal.

As políticas públicas podem ser entendidas, justamente, como ações do governo que visam atender determinadas necessidades sociais, criando soluções específicas para o manejo dos assuntos considerados coletivos. Ruas (2006) coloca que se trata do estabelecimento de diretrizes que orientam decisões estratégicas, a partir das quais se desenvolverão ações, tanto privadas quanto públicas, em busca de determinados objetivos. Em suma, depreende-se que as atividades oriundas das políticas públicas almejam o chamado bem comum, a partir do alinhamento de princípios, critérios e linhas de ação (DIAS E MATOS, 2012). Esse bem comum pode ser interpretado como o conjunto de bens presentes em dada sociedade que são compartilhados por todos.

No campo do turismo, as políticas públicas podem ser caracterizadas como ações direcionadas ao desenvolvimento e coordenação da atividade turística por intermédio da esfera governamental (LOHMAN E PANOSSO, 2008). Os mesmos autores apontam que a intervenção estatal dentro do fenômeno do turismo se faz necessária a partir do fato de que trata-se de um assunto transversal, de interesse global e baseado na exploração do bem comum, ou seja, de recursos públicos, além dos privados. Desse modo, há uma clara necessidade de regulamentação e fomento do turismo, o que corrobora com a ideia de planejamento e gestão.

Segundo Gonzáles (2014), as políticas públicas de turismo são pautadas em três grandes âmbitos. O primeiro está relacionado ao turista com ações e leis que flexibilizam a entrada e saída de visitantes em um destino e de proteção ao consumidor, por exemplo. Por sua vez, o segundo aspecto envolve os empreendimentos com atividades e legislação de apoio a criação de empresas, empréstimos e financiamentos, formação de trabalhadores, entre outros. Finalmente, a terceira esfera perpassa pelos destinos com a concepção de promoção, cooperação público-privada, infraestrutura, etc.

Ressalta-se que as políticas públicas necessitam de condições saudáveis para o seu devido sucesso. Dias e Matos (2012) apontam seis elementos que devem ser levados em consideração nessa perspectiva, conforme abaixo:

- Estabilidade: as políticas públicas devem ser pensadas ao longo prazo, não podendo ser desprezadas, quando benéficas, por uma mera mudança no quadro político.

- Adaptabilidade: necessidade de revisões, mudanças e ajustes diante de uma realidade dinâmica.
- Coerência e coordenação: compatibilidade com outras políticas afins e existência de integração e comunicação entre os atores envolvidos.
- Qualidade e aplicabilidade: capacidade do corpo técnico em implementar ações.
- Consideração do interesse público: promoção do bem-estar social e correta utilização de bens públicos, sem privilegiar interesses privados.
- Eficiência: alocação de recursos escassos em atividades que geram grandes retornos para a sociedade.

As políticas públicas precisam ser pensadas e executadas como um encadeamento sistêmico, fruto de processos integrados de identificação, organização, coordenação e gerenciamento de cenários. Ressalta-se, desse modo, o ciclo de vida das políticas públicas, amplamente debatido por Gelinski e Seibel (2008). Os autores apontam a existência de quatro macro etapas de planejamento e gestão dentro do processo decisório público, sendo elas:

Quadro 02: Macro etapas de planejamento e gestão em políticas públicas

Etapa	Descrição
Formulação	Definição de um problema público (agenda) e desenvolvimento de diagnóstico e alternativas
Implementação	Surgimento de escolhas, tomada de decisão (ação) e execução das atividades propostas
Acompanhamento	Processo de supervisão
Avaliação	Avaliação com mensuração e análise sobre resultados

Fonte: Baseado em GELINSKI e SEIBEL, 2008.

Embora as políticas públicas de turismo tenham se desenvolvido significativamente nas últimas décadas, destaca-se que o setor ainda enfrenta algumas

dificuldades que inviabilizam o seu desenvolvimento com maior eficiência. Um dos problemas está no fato do turismo ainda ser um campo periférico no que tange a atuação governamental, ou seja, não existe uma olhar de prioridade tão acentuado voltado para a atividade turística como em outros países, o que resulta, por exemplo, em ações, programas e projetos de cunho turístico com baixos recursos. Além disso, Ruas (2006, p. 28-33) complementa essa problemática com a apresentação de seis desafios a serem superados no contexto das políticas públicas de turismo no Brasil, sendo eles:

- Fragmentação: em certos casos, as políticas públicas são formuladas por áreas separadas e não integradas. Nessa perspectiva, há uma quebra significativa no que tange a sua coordenação.
- Competição interburocrática: instituições e órgãos públicos diferentes ou até mesmo setores, divisões e diretorias de uma mesma organização competem entre si, o que resulta em desperdício de recursos e baixa racionalidade.
- Descontinuidade: há uma dependência política para a manutenção das políticas públicas setoriais.
- Clivagem: a etapa de formulação recebe maior atenção do que a fase de implementação, sendo assim, não é raro observar planos de atuação que não saem do papel ou que não surgem efeitos quando aplicados.
- Embate mercadológico: as políticas públicas tendem a ser pensadas prioritariamente a partir da oferta e não da demanda.
- Visão economicista: a política econômica do turismo adquire maior importância do que a política social.

Percebe-se a partir dos trechos acima que os aspectos elencados por Dias e Matos e Ruas são justamente opostos, nos quais os primeiros caracterizam a teoria enquanto a última autora discorre sobre o campo prático, de parte da realidade das políticas públicas em turismo. Um dos pontos chave para reduzir os problemas levantados está na maior participação de atores e grupos que exercem influência ou são influenciados pela tomada de decisão governamental.

Na perspectiva das políticas públicas, existe a constante necessidade do ponto de consenso e equilíbrio entre os valores e percepções de mundo dos diferentes atores e grupos sociais, uma vez que jogos de interesse e de poder estão envolvidos. Diante dessa situação, se faz pertinente a existência de uma coesa e inclusiva atividade política, sendo esta caracterizada por Ruas (2006) como um conjunto de mecanismos e

procedimentos estabelecidos em concordância coletiva na resolução de conflitos de poder e interesses em bens públicos.

Diante do panorama exposto, percebe-se as políticas públicas como decorrência da atividade política, manifestada no papel do Estado enquanto representante máximo da sociedade e nas relações de poder entre o conjunto das instituições do governo e a sociedade civil. Assim sendo, as políticas públicas devem envolver um público cada vez mais participativo e diversificado, nas quais interesses de similares e divergentes grupos de atores sociais serão formados, criando coalizões e embates capazes de dar maior representatividade e eficiência ao processo decisório.

Na prática, Gonzáles (2014, p. 20) afirma que ainda existe um poder da economia sobre a atividade turística, o que reduz, em muitos casos, o processo decisório a um espaço de diálogo e deliberação de grandes empresas alinhadas com as instituições estatais. O restante da sociedade civil, mesmo que organizada, enfrenta problemas técnicos e econômicos para poder participar de forma efetiva das tomadas de decisão em políticas públicas.

Portanto, as políticas públicas correspondem à tomada de decisões por parte das instituições estatais, visando o atendimento de demandas e gestão de problemas da sociedade. Enquanto processo decisório, a racionalidade e assertividade das ações do Estado devem ser orientadas por um planejamento sistêmico e integrado capaz de entender e agir ante a complexidade da realidade social e turística.

As interpretações e visões sobre o real papel do Estado se desenvolvem e são readequadas com o próprio advento de mudanças na sociedade. Inegavelmente, as instituições estatais são cada vez mais pressionadas para exercerem ações pautadas na racionalidade, eficiência, transparência, equidade e qualidade no uso de recursos coletivos. Em tempos de grandes escândalos por corrupção e interminável continuidade de problemas sociais básicos, por exemplo, observa-se o inconformismo de vários setores e grupos sociais em todo o país, sobretudo, com relação aos governantes que administram o espectro político nacional. Em suma, a sociedade brasileira, em muitas situações, não se sente representada.

Em um cenário idealizado e possível, o planejamento e a gestão das agendas e ações políticas podem e devem ser desenvolvidos a partir de processos decisórios mais horizontais, de modo que haja condições para a participação de seus *stakeholders*, socialmente organizados. A criação de instâncias locais de governança, de forma heterogênea, por exemplo, é uma ferramenta que potencializa a estratégia de dar voz e

protagonismo aos diversos grupos influenciados por uma determinada política pública em discussão, criando embates e construções coletivas capazes de atender, de maneira mais assertiva e igualitária, as reais demandas sociais. Nesse sentido, um modelo interessante a ser pensado é o de governança.

A governança pode ser explicada como um modelo alternativo de tomada de decisão entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. Em tese, há uma redução significativa da hierarquia institucionalizada, menor tecnicismo, maior participação deliberativa e redefinição do papel do Estado de agente central para coordenador social. Trata-se de uma oposição à burocracia e centralização do poder, haja vista que este modelo de gestão prioriza as relações dos atores sociais, criando redes mais autônomas e autogovernáveis (SECCHI, 2009).

Bresser Pereira (2008) define o Estado como a instituição central das sociedades modernas, sendo parte fundamental na criação de condições que levam ao seu desenvolvimento. Entretanto, o mesmo autor discute que em um mundo cada vez mais complexo, no qual as comunidades locais e globais reorganizam suas estruturas de forma mais dinâmica, há uma maior exigência no esvaziamento do Estado enquanto centralizador das escolhas. Além disso, o foco está na resolução coletiva de problemas e no tratamento social inovador, principalmente no que tange o desenvolvimento da sociedade civil organizada.

No contexto da governança a atividade política é mais democrática, sendo composta por grupos cada vez mais heterogêneos. Sendo assim, as políticas públicas se tornam descentralizadas, o que permite flexibilização gerencial na tomada de decisão, uma vez que se cria uma janela de oportunidades no que se refere à eficiência e agilidade no uso de recursos, abertura de espaços de diálogo, transparência e publicidade, desburocratização e integração social para gestão de conflitos e interesses (GONZÁLES, 2014). De acordo com Costa, Bouças e Nascimento (2012) a resolução de problemas, nesse sentido, influencia na auto-organização e interdependência de atores, bem como a troca de recursos e compartilhamento de regras.

Do ponto de vista do planejamento, o modelo de governança permite o compartilhamento das decisões: processo participativo de atores que conhecem na prática a realidade social. Além disso, os propósitos são alinhados coletivamente, articula-se de maneira mais racional as atividades e definem-se hierarquias e prioridades no plano de ações que realmente estão associadas às demandas e anseios da sociedade.

Neste capítulo foram discutidos três temas centrais: a complexidade do turismo enquanto um fenômeno, a necessidade de planejamento e gestão da atividade turística e como o governo deve intervir a partir de políticas públicas para o setor. A partir desse conhecimento, conseguimos descrever um panorama do turismo mundial e brasileiro, bem como debater anseios, percepções e limitações intrínsecos à prática turística. No próximo capítulo, discutiremos como a tomada de decisão é orientada dentro das organizações, principalmente sendo elas de cunho público. Portanto, entraremos em um debate sobre até que ponto as decisões são realmente racionais como discutimos ou seguem uma linha de agendas pré-definidas, ou seja, como a tomada de decisão perpassa pela racionalidade, o planejamento e a política.

3) O PROCESSO DECISÓRIO: COMO AS ORGANIZAÇÕES TOMAM DECISÕES

A tomada de decisão é intrínseca à própria vivência humana. Todos os dias, em todos os momentos, as pessoas precisam fazer escolhas diante de uma infinidade de opções em suas vidas. De maneira simples, necessitam deliberar constantemente sobre aspectos básicos e rotineiros como “Que horas comer?” “O que vestir?” “Qual o melhor caminho para chegar a determinado lugar?”. Por outro lado, viver também significa tomar partido em situações mais complexas que envolvem o futuro e o destino, como acontece quando decide-se em qual faculdade estudar, qual profissão seguir ou em que momento se deve sair da casa dos pais para formar uma nova família. Em suma, pode-se compreender que “a vida é a soma de todas as nossas escolhas” (CAMUS apud BUCHANAN e O’CONNELL, 2006, p. 01).

O ambiente institucional também compreende uma série de ações de cunho individual e coletivo, fruto de decisões tomadas ou até mesmo omitidas. Seja em empresa privada ou instituição pública, desde a alta gerência organizacional até o funcionário que apenas possui funções operacionais, lida-se com escolhas que devem ser feitas no curto, médio e longo prazo. Nessa perspectiva, o sucesso da atuação de uma instituição depende da junção coordenada de todas as deliberações. Simon (1957), desse modo, aponta que a tomada de decisão se coloca como um conjunto de objetivos pessoais e compartilhados de empresários, diretores, funcionários, servidores, parceiros, fornecedores e clientes.

Por definição, a tomada de decisão pode ser compreendida como um processo decisório que objetiva traçar escolhas diante de uma situação problema ou de oportunidade. De qualquer modo, essas escolhas desencadeiam consequências positivas ou negativas, a depender da assertividade e complexidade envolvida. Cabe lembrar que a tomada de decisão, pelo menos no nível de análise deste trabalho, não é enxergada apenas como o momento exato de implementação de uma ação deliberada, haja vista que se entende esta como um ambiente oriundo de planejamento e gestão, conforme será apresentado mais à frente.

Por muitos anos acreditava-se que o ser humano era capaz de tomar decisões com racionalidade total. A economia clássica considerava que os indivíduos eram dotados de razão em um nível que todo o processo decisório resultaria em escolhas perfeitas e de utilidade máxima. Desse modo, os homens e as próprias empresas

possuíam uma hiper-racionalidade e todas as informações completas necessárias para realizar qualquer tipo de deliberação, mesmo aquelas mais difíceis. (MELO e FUCIDJI, 2016).

Em contraposição à teoria clássica, surge Herbert Alexander Simon, economista estadunidense especializado em pesquisas nos campos de psicologia cognitiva e administração pública. Em meados dos anos 1940, este profissional introduz a ideia de racionalidade limitada. De acordo com Simon (1957) as pessoas tendem a tomar decisões satisfatórias, porém de maneira imperfeita. Isso ocorreria pelo fato do ser humano ser incapaz de sistematizar todas as alternativas e caminhos possíveis diante de infinitas possibilidades que a vida e a rotina organizacional, ininterruptamente, nos apresentam. Além disso, os indivíduos possuem dificuldade de antecipação, dessa forma, se torna inviável ter a clareza das consequências resultantes de escolhas.

Castells (1999, p. 43), ao fazer uma análise sobre o mundo em redes, complementa as ideias de Simon ao notar que a organização atual da sociedade é pautada no excesso de informações, no qual há um superestímulo que dificulta aos indivíduos a assimilação do próprio conhecimento e, conseqüentemente, da tomada de decisão. Imaginemos, por exemplo, um executivo público que deve decidir qual estratégia publicitária deve ser direcionada para a promoção de um destino no exterior. A quantidade de informações necessárias para alcançar seu objetivo não condiz com a capacidade de processamento cognitivo humano, além disso, mesmo que os dados fossem disponibilizados em sua totalidade, o profissional teria tantas alternativas que poderia não conseguir assimilar e criar cenários com as consequências mais adequadas sobre o ponto de vista técnico.

Ressalta-se também que a concepção tradicional de racionalidade ilimitada não levava em consideração o fato de que toda decisão envolve aspectos emocionais, valores e percepções que não se baseiam necessariamente na razão. Nesse sentido, o processo decisório segue um caminho inverso no qual os critérios de escolha e análise das alternativas são pautados em juízos de valor subjetivos, reduzindo o caráter técnico da tomada de decisão.

Embora o ser humano não consiga maximizar seus resultados em um processo decisório, existe a necessidade em desenvolver uma racionalidade satisfatória, sobretudo, na realidade das empresas privadas e instituições públicas. Dessa maneira, “a tomada de decisão formal nas organizações passa a ser estruturada por procedimentos e regras que especificam papéis, métodos e normas” (CHOO, 2006, p. 253). Isto posto, as

decisões perpassam por planejamento e gestão, o que resulta em deliberações que tenderão a ser melhores entendidas e executadas.

Serão apresentados a seguir dois modelos de tomada de decisão desenvolvidos no campo da administração a partir, inicialmente, dos estudos de Hebert Simon e de outros autores que possuem pesquisas e arcabouço teórico no que se refere à área de análise de decisões. Primeiramente, analisaremos o modelo processual, descrito por Henry Mintzberg e que se assemelha bastante aos processos de planejamento e gestão analisados no capítulo 02 (dois). Finalmente, debateremos o modelo político, tendo estas concepções mais próximas aos elementos de gestão intrínsecos à formulação e implementação de políticas públicas.

3.1) O MODELO PROCESSUAL: CONCEITOS E DINÂMICA

O modelo processual descreve como as decisões são tomadas em ambientes complexos e dinâmicos dentro das organizações. Nesse sentido, a tomada de decisão é pautada em etapas racionais de escolhas que resultam na utilização de meios e instrumentos de planejamento e no alcance de objetivos de maneira mais eficiente (MINTZBERG, RAISINGHANI e THEORET, 1976). Os comportamentos decisórios, em certa medida, são regulados por normas e rotinas em um processo mais lógico possível.

Uma decisão se caracteriza como racional a partir do momento que o indivíduo se utiliza de valores pessoais claros, avalia as alternativas ao máximo e utiliza de maneira consciente as informações que subsidiam o processo decisório. Com relação ao ponto de vista organizacional, complementa-se que a racionalidade também se dá a partir da harmonia entre os valores que guiam determinado grupo e a relevância das informações disponíveis (SIMON, 1957). Em síntese, depreende-se que o modelo processual tem como princípio e orientação a própria razão, haja vista que a tomada de decisão segue um encadeamento lógico.

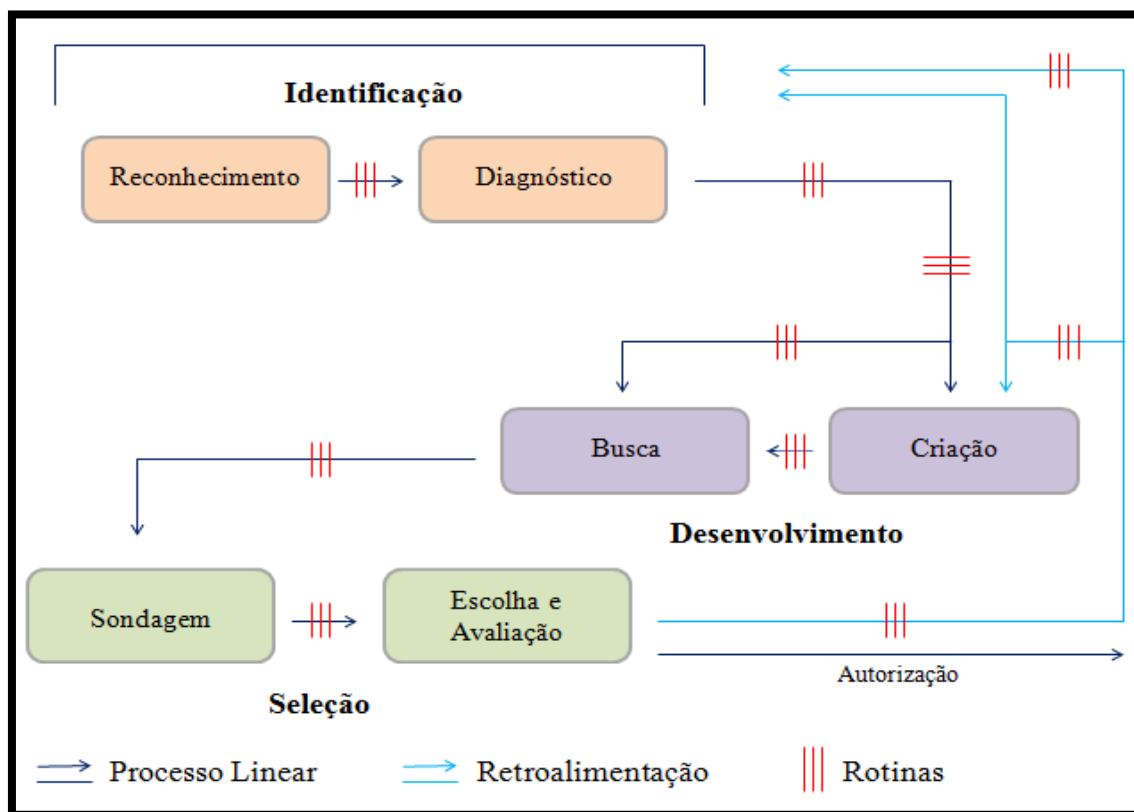
O processo decisório tem como fio condutor a sistematização de fases, atividades e rotinas em seu desenvolvimento. Desse modo, inicia-se a tomada de decisão por meio do reconhecimento e diagnóstico de um problema, avança com a análise sobre as alternativas encontradas e finaliza com a avaliação e seleção de uma opção (CHOO, 2006).

A primeira etapa do modelo processual refere-se à identificação de um problema. Nessa perspectiva, há o reconhecimento de uma realidade problemática de crises ou oportunidades potenciais a partir de fatores internos ou externos à organização. De certa forma, essa etapa trata do diagnóstico que viabilizará a compreensão das possíveis causas que originaram os acontecimentos e situações em questão.

A segunda fase corresponde ao desenvolvimento. O primeiro passo é buscar soluções já existentes ou criar novas que possam ser aplicáveis ao problema. Logo após, deve-se desenvolver cenários que customizem e cruzem alternativas e consequências. Esses procedimentos pressupõem constante uso de criatividade e visão holística na configuração de situações futuras.

Por fim, destaca-se a etapa de seleção. No primeiro momento, os tomadores de decisão analisam e filtram tecnicamente as alternativas que melhor se encaixam para a solução ou aproveitamento de um problema. Em seguida, deve-se avaliar e escolher as alternativas que serão aplicadas por meio de ações. Cabe observar que o poder de barganha é fundamental nessa fase, uma vez que a legitimidade e implementação da escolha dependem de critérios satisfatórios para o grupo organizacional.

Figura 03: Modelo geral do processo decisório estratégico



Fonte: adaptado de MINTZBERG, RAISINGHANI e THEORET, 1976, p. 266.

Além das etapas mencionadas acima, o modelo processual discorre sobre a existência de rotinas de apoio que devem ser levadas em consideração para o sucesso do processo decisório sistêmico. A rotina de controle fundamenta o planejamento da tomada de decisão a partir de atividades que permitam desenvolver diagnósticos, prognósticos, ações e avaliação em todo o ciclo do comportamento de escolha. A rotina política define instrumentos para exercer o poder de persuasão e imposição de ideias. Por sua vez, a rotina de comunicação baseia-se na geração e distribuição da informação (CHOO, 2006).

Simon (1957) afirma que a informação é um fator substancial para as decisões que ocorrem a partir de processos. O conhecimento gerado a partir de dados e conteúdos informativos estrutura toda a situação de escolha, ajuda na definição de preferências e regras, além de permitir a identificação, o desenvolvimento e a avaliação de cursos de ação. Atualmente, a utilização de ferramentas como banco de dados e softwares são bons exemplos para realizar a coleta, a organização e a análise de informações. Além disso, a memória da instituição deve ser mantida e estimulada como parte essencial da gestão administrativa e técnica do conhecimento.

Um dos pontos principais na utilização do modelo processual está no fato de que este possui flexibilidade e dinamismo em todas as suas fases e atividades. Nessa perspectiva, o processo decisório pode ser moldado ou retroceder diante do ambiente complexo de tomada de decisão. Ademais, o modelo adquire uma característica sistêmica ao permitir e estimular a entrada de novos atores e elementos no decorrer da aplicação das etapas.

Inegavelmente, a tomada de decisão processual se encaixa perfeitamente nas concepções de planejamento turístico e políticas públicas discutidas teoricamente no capítulo 02 (dois) deste trabalho. Nos três âmbitos, os comportamentos decisórios possuem forte apelo técnico e racional, bem como são guiados por objetivos estratégicos de extrema complexidade. Além disso, percebe-se que as escolhas e ações são fruto de um processo de encadeamento lógico por etapas similares e complementares.

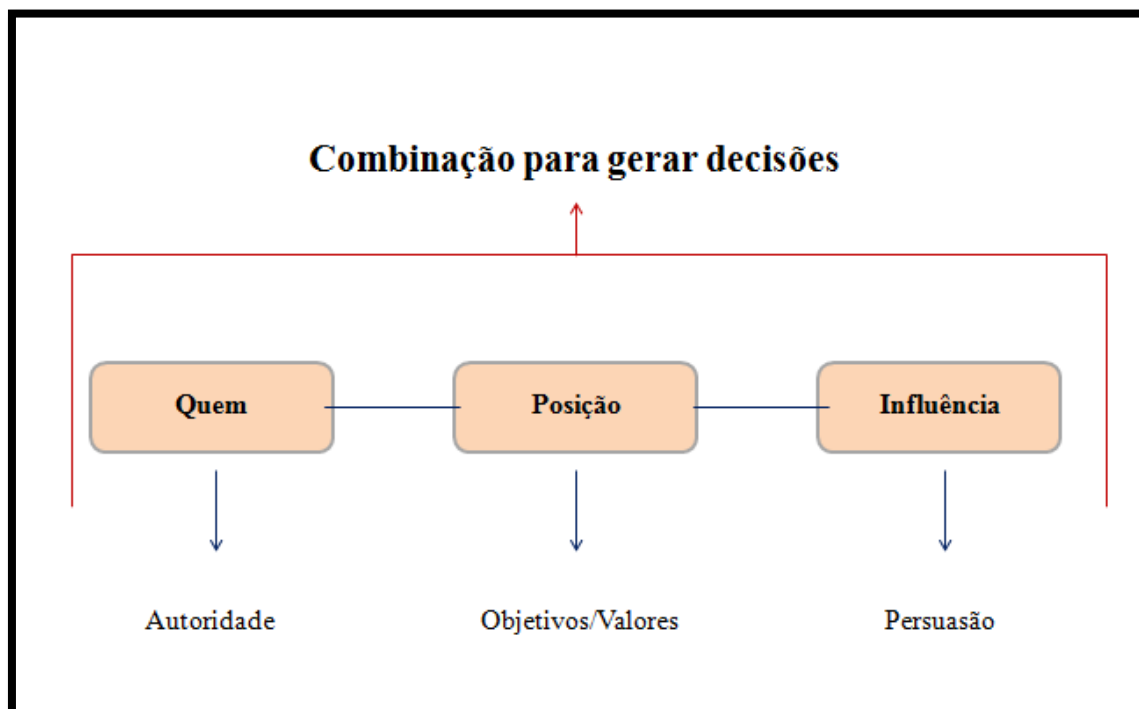
3.2) O MODELO POLÍTICO: CONCEITOS E DINÂMICA

O modelo político refere-se à tomada de decisão que se origina de um processo menos técnico, no qual os comportamentos decisórios existem a partir de agendas e poder de barganha de indivíduos e grupos de coalizão. Segundo Choo (2006), as deliberações ocorrem em razão da posição de influência dos membros da organização.

Se no modelo processual a base está no desenvolvimento de etapas e a barganha se caracteriza apenas como rotina de apoio, o modelo político foca no poder que os indivíduos possuem em realizar negociações e estabelecer escolhas de sua preferência. Em suma, a sua pergunta orientadora discute a tomada de decisão dentro de um processo político.

Desenvolvido por Graham T. Allison nos anos 1970, o modelo pressupõe que o processo decisório funciona como um jogo, no qual as ações deliberadas dependem de fatores internos presentes na configuração da estrutura organizacional de uma empresa privada ou instituição pública. Desse modo, precisamos entender quem são os gestores, quais as suas funções e atribuições, qual o poder de influência exercido por cada um e como todos os elementos se inter-relacionam para gerar decisões (ALISSON, 1972).

Figura 04: Principais elementos na tomada de decisão política



Fonte: adaptado de ALISSON, 1972.

A elaboração do problema se desenvolve a partir da concepção de uma agenda. Essa definição de oportunidades ou crises ocorre por intermédio de aspectos técnicos e critérios subjetivos oriundo de grupos de coalizão, nos quais os indivíduos compartilham dos mesmos interesses, crenças e valores institucionais. Caso atores ou grupos conflitantes sejam estabelecidos, o modelo político considera que os gestores com maior influência se utilizam da capacidade argumentativa para convencer os demais ou tomam decisões de forma centralizadora por causa de suas posições de autoridade (ALISSON, 1972).

A informação nesse modelo é vista como uma conquista, na qual a sua função é de justificar o resultado preferido e ser utilizada como instrumento de habilidade argumentativa com foco em barganha e negociação. Choo (2006) aponta que a informação, desse modo, é buscada de maneira objetiva e orientada para atender aspectos mais específicos e legitimar preferências e interesses, além disso, há certa seletividade em sua utilização.

Inegavelmente, o modelo político também possui ampla relação com o planejamento e a gestão, bem como com as políticas públicas. A administração pública, por si só, é organizada a partir de uma atividade política e depende de agendas e gestores com poder de influência para refletir e agir sobre demandas, delinear alternativas e escolhas e implementar ações na sociedade.

Por fim, ressalta-se que o modelo processual e o modelo político apresentam aspectos positivos e negativos quando observados a sua aplicação nas instituições. No capítulo 4 será abordado um estudo de caso que permitirá dimensionar a atuação de ambos os processos decisórios em um órgão público. Nessa perspectiva, será possível identificar problemas, benefícios, limitações e desequilíbrios nos comportamentos imersos ao mesmo tempo na dualidade entre a racionalidade técnica e o ambiente politizado.

4) O INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO - EMBRATUR

A Empresa Brasileira de Turismo – Embratur - foi criada em 18 de novembro de 1966 pelo Decreto-Lei nº 55. Na época, o novo órgão adquiriu o status de principal instituição responsável pelas políticas públicas de turismo, sobretudo no que tange o fomento da atividade turística enquanto geradora de divisas e emprego. Dentre suas funções destacam-se os estímulos à criação de parques hoteleiros mais estruturados, o intenso controle sobre as agências de viagens e a promoção da imagem do Brasil no exterior.

Além da criação da Embratur, o mesmo Decreto-Lei nº 55 definiu a Política Nacional de Turismo, criou o Conselho Nacional de Turismo, instituiu incentivos fiscais para o setor e extinguiu a Divisão de Turismo do Ministério da Indústria e do Comércio que era encarregado dos assuntos ligados à área. O Decreto-Lei nº 55 foi um marco importante para o setor, haja vista que a atividade turística começou a ser vista como um assunto de maior relevância.

A Embratur marcou a Administração Pública Brasileira, uma vez que foi a primeira empresa pública criada no Brasil. O órgão em questão nasceu na concepção desenvolvimentista do Estado sob comando do Regime Militar, desta forma, a expansão do setor de turismo passava a adquirir maior significância pelas suas características econômicas de geração de receitas e empregos, além da internacionalização massiva da imagem comercial do Brasil no exterior.

Depois de muitos anos de desenvolvimento de *expertise* da Embratur no fomento do Turismo brasileiro doméstico e internacional decidiu-se, em 1991 por meio da Lei nº 8.181, pela transferência da sede da empresa. Antes situada no Rio de Janeiro, a Empresa Brasileira de Turismo passou para Brasília junto com a modificação do seu nome jurídico para Instituto Brasileiro de Turismo, mantendo a sigla Embratur e sendo vinculada à Secretaria Regional da Presidência da República.

A última grande modificação da Embratur se deu em 2003 a partir do Decreto nº 4.672. Nesse ano foi criado o Ministério do Turismo, o qual se tornou o encarregado máximo pela Política Nacional de Turismo, responsável pelo fomento à estruturação de destinos, incentivo ao desenvolvimento da infraestrutura interna, fiscalização dos prestadores de serviços e elaboração, implantação e avaliação de programas e projetos turísticos, por exemplo.

O Instituto Brasileiro de Turismo, por sua vez, passou a ser responsável apenas pela promoção e comercialização do país no exterior, objetivando a consolidação da imagem do Brasil internacionalmente.

4.1) RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES GERAIS

Hoje a Embratur é uma autarquia ligada ao Ministério do Turismo. De acordo com o Decreto – Lei nº 200/1967, uma autarquia se caracteriza como um “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas de Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.” Em suma, depreende-se que este termo refere-se às entidades públicas que executam serviços e políticas públicas de forma mais independente, porém tuteladas pelo Estado.

No caso deste órgão da administração pública indireta, a Embratur se coloca como uma entidade capaz de executar a Política Nacional do Turismo no que diz respeito a promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional (MTur, 2018). O seu regimento interno está apresentado na forma da portaria do MTur nº 117 de 2016 e Decreto nº 8644, de 21 de janeiro de 2016, nos quais são definidas as competências dos seus departamentos, diretorias, coordenações e divisões.

A atuação do Instituto Brasileiro de Turismo nos dias atuais é um claro exemplo de como as políticas públicas de turismo são impulsionadas por governos empreendedores nos países em desenvolvimento. Jenkins e Henry (1982, p. 503) afirmam que esse posicionamento governamental ativo é ampliado em razão da iniciativa privada ainda ser, de maneira geral, inexperiente, não conseguindo aportar recursos e desenvolver *expertise* por conta própria para atividades de promoção e comercialização de seus destinos e serviços, por exemplo.

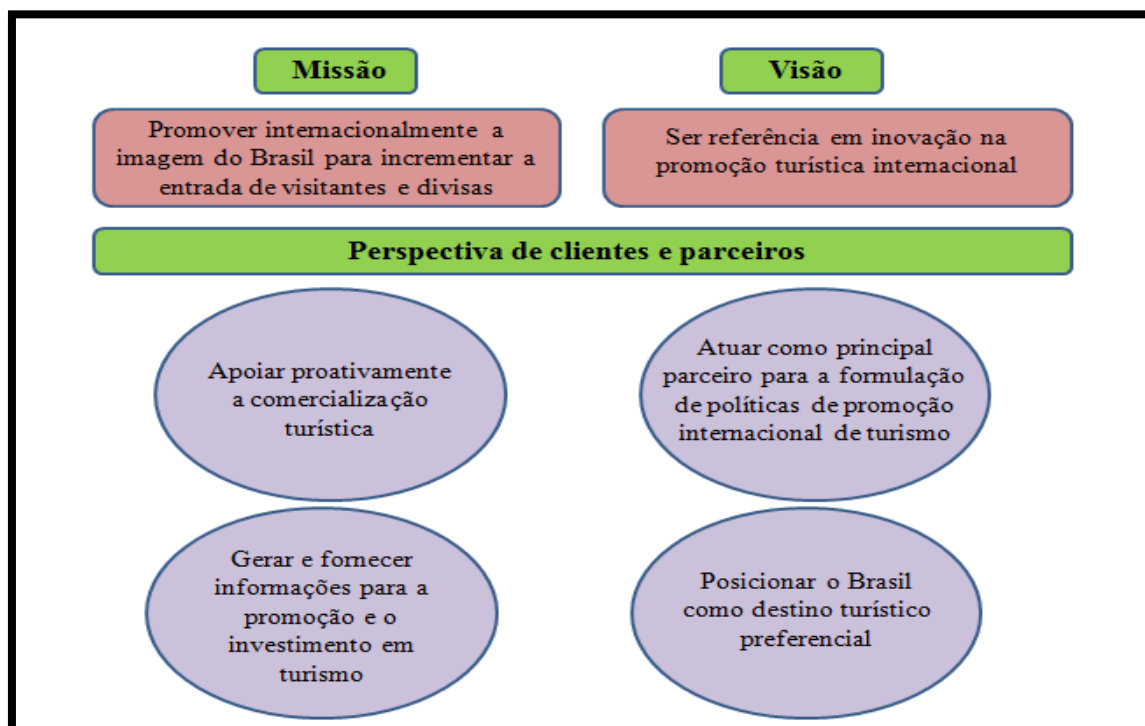
Além do fato mencionado acima, Jenkins e Henry (1982, p. 507-518) discorrem sobre quatro áreas que merecem atenção por parte do governo e que se enquadram no campo de responsabilidades diretas ou indiretas da Embratur. Esses campos são:

- Receitas internacionais: busca por uma balança de pagamentos de turismo positiva, além da domesticação de produtos turísticos para estímulo da produção nacional e geração do efeito multiplicador na economia brasileira.

- Investimento estrangeiro: procura por capital externo em meio aos poucos e escassos recursos internos, sem a existência de fuga de dinheiro para o exterior ou desestímulo ao investidor nacional.
- Emprego no turismo: geração de postos de trabalho pelo turismo.
- Transporte aéreo: adquirir poder de barganha com companhias aéreas e competitividade em rotas internacionais, superando a alta dependência de linhas estrangeiras.

O documento norteador da atuação da Embratur se chama Plano Aquarela 2020. Entre os seus objetivos estratégicos destaca-se a promoção do Brasil a partir de estudos e pesquisas que subsidiam informações mercadológicas como forma de entender profundamente questões como competitividade, imagem do Brasil no exterior, limitações no processo de comercialização dos destinos turísticos nacionais, estratégias de promoção, potenciais parcerias e arranjos público-privado, entre outros. Inegavelmente, a concepção do planejamento realizado e sistematizado no plano é de maior profissionalização no que tange o posicionamento internacional do turismo brasileiro. Recentemente, o Instituto Brasileiro de Turismo desenvolveu um mapa estratégico que sintetiza detalhadamente os caminhos e metas para os próximos anos:

Figura 05: Mapa estratégico da Embratur – 2018/2022



Fonte: EMBRATUR, 2018.

Após uma contextualização geral do papel da Embratur para o turismo brasileiro e suas atuais diretrizes estratégicas, o próximo tópico descreverá especificamente a área de investigação deste trabalho, a Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Turismo. Ressalta-se novamente que este setor organizacional é aquele que mais nos permite refletir sobre os principais temas até aqui discutidos, além disso, esta área da instituição atua mais diretamente com os mercados internacionais.

4.2) COORDENAÇÃO GERAL DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA E MERCADOLÓGICA DO TURISMO.

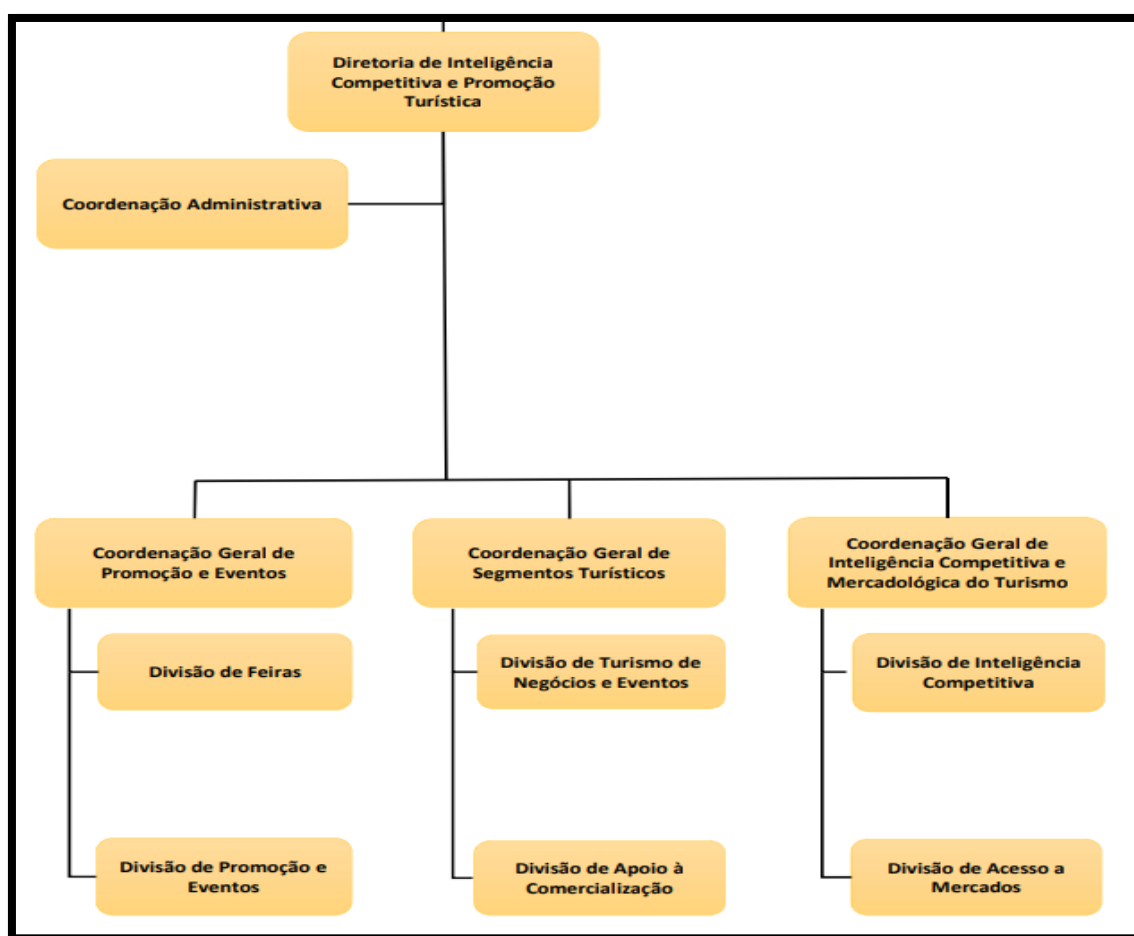
A CGIN faz parte da Diretoria de Inteligência Competitiva e Promoção Turística – DIPRO, submetida à Presidência da Embratur como um órgão específico e singular. Segundo o artigo 11º do Decreto nº 8644, de 21 de janeiro de 2016 esta diretoria é responsável pelas seguintes competências:

I - identificar e analisar as condições de competitividade internacional de produtos e destinos turísticos brasileiros, de acordo com os planos, programas e projetos formulados pelo Ministério do Turismo; II - estabelecer parâmetros que possibilitem a identificação de segmentos de produtos turísticos visando à sua inserção no mercado internacional, de acordo com os planos, programas e projetos formulados pelo Ministério do Turismo; III - coordenar as ações para incrementar e desenvolver a participação dos segmentos turísticos no exterior; IV - coordenar a participação dos segmentos turísticos em atividades promocionais destinadas ao incremento do fluxo turístico internacional no território brasileiro; V - promover a análise, por meio de estudos e pesquisas, para identificar mercados existentes e potenciais, e as formas possíveis de comercialização dos produtos turísticos brasileiros; VI - desenvolver estratégias para a distribuição dos produtos, serviços e destinos turísticos nos canais de comercialização em âmbito internacional; VII - identificar e monitorar as tendências e estratégias de comercialização dos destinos concorrentes do País nos mercados prioritários; e VIII - coordenar e supervisionar a execução da política de promoção turística e de inteligência de mercado no exterior.

Conforme podemos observar, a DIPRO é voltada principalmente para ações, programas e projetos que exigem maior contato com o trade turístico internacional e parcerias nacionais se comparado com outros setores da Embratur. Essas atribuições desencadeiam todo o trabalho inicial do órgão, justamente por ser responsável pelo relacionamento mercadológico, estudos comerciais e elaboração de estratégias para atuação do órgão público como um todo.

As atividades em questão relacionam-se, em certa medida, com as noções sobre as etapas de planejamento mencionadas na pág. 35, haja vista que seu papel se baseia em constantes diagnósticos de mercado e contato com a realidade turística internacional, subsidiando com informações todas as outras áreas envolvidas diretamente com o turismo. Uma campanha publicitária desenvolvida pelo Departamento de Marketing, por exemplo, depende dos dados como público alvo, ferramentas a serem utilizadas, posicionamento e competitividade, levantados anteriormente pela Diretoria de Inteligência Competitiva e Promoção Turística.

Figura 06: Organograma da Embratur – DIPRO



Fonte: Relatório de Gestão, EMBRATUR 2017.

Ao analisarmos o organograma acima, vemos que a DIPRO é formada por três coordenações. As Coordenações de Eventos e de Segmentos não fazem parte da nossa análise, uma vez que estas possuem atribuições mais específicas e limitadas como organização e gestão do *Stand Brasil* em feiras e captação de negócios segmentados, por

exemplo. Por sua vez, a Coordenação Geral de Inteligência realiza a maior parte das atribuições de sua Diretoria, o que lhe dá maior peso na tomada de decisão no setor.

A CGIN possui atualmente duas divisões. A primeira é a Divisão de Inteligência Competitiva - DIN, responsável por:

I - monitorar, analisar e gerenciar informações estratégicas dos mercados internacionais; II - propor e coordenar o desenvolvimento de estudos e pesquisas de mercado de forma a subsidiar a tomada de decisão na definição de estratégias e implementação de ações; e III - propor e elaborar relatórios e ferramentas para disseminação da inteligência competitiva para o público interessado, interna ou externamente à Embratur. (MTur, 2016, p. 16)

A segunda área ramificada é a Divisão de Acesso a Mercados- DAM. Esta é responsável pelas seguintes atividades:

I - mapear e realizar o levantamento de informações, identificando características do mercado internacional; II - estabelecer e realizar a manutenção do relacionamento com o trade internacional dos países selecionados em Planejamento Estratégico da Embratur; III - acompanhar as ações promocionais junto à cadeia produtiva do turismo do mercado internacional, no âmbito desta Coordenação-Geral, em sinergia com as demais áreas responsáveis; IV - manter atualizado o banco de dados da cadeia produtiva do turismo no mercado-alvo; e V - monitorar, analisar e gerenciar informações da cadeia produtiva do turismo internacional. (MTur, 2016, p. 16)

Em síntese, a CGIN possui duas atribuições estratégicas: fornecer informações mercadológicas a partir de relatórios de inteligência mercadológica e desenvolver o marketing de relacionamento da Embratur e, consequentemente, do Destino Brasil. O marketing pode ser compreendido como “um cuidadoso processo de planejamento e execução que utiliza as mais avançadas ferramentas e técnicas disponíveis” (KOTLER & KELLER, 2012, p. 02). Nessa perspectiva, o marketing de relacionamento estabelece relações profundas e multifacetados com clientes, fornecedores e outros parceiros interessados em promover e comercializar o Brasil internacionalmente, caso de empresas estrangeiras como agências, operadoras e companhias aéreas – trade turístico.

Quadro 03: Resumo de atribuições e ações sob a ótica das atividades executadas pela CGIN – Embratur.

Atribuição	Ação	Detalhamento
DAM – Marketing de relacionamento e controle técnico sobre o corpo executivo no exterior	Participação em feiras internacionais de negócios em turismo	Realização de reuniões com empresas e parceiros que comercializam (ou podem comercializar) o Destino Brasil.
	Organização de eventos técnicos e atividades de promoção direta ao trade turístico externo	Workshops, roadshow (apresentação de destinos turísticos em várias cidades), famtour (oferta de viagens nacionais para agências e operadoras estrangeiras conhecerem destinos e produtos turísticos), etc.
	Parcerias com instituições federais p/ descentralizar a promoção internacional do Brasil	Desenvolvimento de atividades com as áreas comerciais de Embaixadas e Consulados do Brasil no exterior.
	Controle de banco de dados sobre agências de viagens, operadoras de turismo e companhias aéreas estrangeiras.	Posse e utilização de informações estratégicas levantadas pelo executivo – EBT em mais de 25 países.
	Avaliação e orientação técnica dos serviços executados pelas empresas de consultoria contratadas para realizar ações promocionais técnicas nos mercados internacionais	Validação de relatórios de inteligência comercial e direcionamento ao EBT na realização de projetos.
DIN – produção, sistematização e disseminação de materiais de inteligência	Sistematização de dados	Levantamento de dados por meio de ferramentas de pesquisa de marketing, ações da DAM e relatórios produzidos pelo EBT

	Produção de material comercial	Desenvolvimento de relatórios técnicos sobre cada mercado internacional, contendo o seu mapeamento mercadológico: tendências em viagens, características e perfil de consumo dos viajantes, posicionamento da Marca Brasil, práticas comerciais recomendadas, conectividade aérea, aspectos econômicos, culturais e sociais, fluxo turístico e envio de receitas ao Brasil, análise SWOT da comercialização brasileira do turismo no país, etc.
	Realização de apresentações de inteligência	Capacitação do trade turístico nacional a partir do conteúdo produzido
	Disponibilização online de relatórios técnicos	Disseminação de conhecimento ao trade turístico nacional por meio de plataforma digital.

Fonte: Elaborado pelo autor/baseado em estágio realizado na EMBRATUR, 2018.

O quadro acima permite fazer uma reflexão de como o trabalho da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Turismo resulta em políticas públicas e temáticas de suma importância para a atividade turística brasileira. Nesse sentido, podemos descrever a seguir os seguintes elementos:

- a) Programa de mapeamento de mercado – Projeto EBT: de acordo com a Embratur (2015) “os Escritórios Brasileiros de Turismo são unidades avançadas de promoção, marketing e divulgação de produtos e destinos turísticos brasileiros, em 28 países, definidos como mercados-alvos no Plano Aquarela”. O planejamento e gestão de suas atividades são direcionados pela busca de parcerias e intensificação de relacionamento com os principais agentes econômicos responsáveis pelo turismo emissivo em cada país, dentre eles operadores e agentes de viagens, companhias aéreas, formadores de opinião e entidades de classe. Dentre suas principais ações, destacam-se: realização de reuniões, apresentação de destinos brasileiros, desenvolvimento de treinamentos, participação em eventos de negócios e aplicação de pesquisas.

- b) Programa de integração entre cadeias produtivas internacionais e nacionais: ações que colocam frente a frente empresas estrangeiras como operadoras de turismo com destinos, serviços e empresas brasileiras para apresentação de produtos turísticos e desenvolvimento de negócios.
- c) Programa de produção e disseminação de inteligência turística: compartilhar com operadores, agências de viagens, companhias aéreas, hotéis, secretarias de turismo, *conventions*, dentre outros representantes do trade turístico, informações e dados estratégicos que possam contribuir para melhorar o planejamento comercial, de maneira a aumentar os resultados na captação desses visitantes (Embratur, 2017).

Quadro 04: Políticas públicas e resultados sob a luz das ações executadas pela CGIN – Embratur.

PPTur	Objetivo	Resultado
Programa de Mapeamento de Mercado – Projeto EBT	Atrair investimentos	Impacto positivo no crescimento de fluxo turístico e receitas ao Brasil
	Estabelecer novas parcerias e ampliar a comercialização do Destino Brasil	Estudos e produção de pesquisas sobre o mercado turístico internacional
	Fortalecer a imagem do país no exterior	Manter contato próximo com agentes importantes do turismo nos demais países
	Fomentar estratégias para desenvolvimento da competitividade brasileira no mercado turístico internacional	Ampliação da conectividade aérea Descentralização da promoção e marketing turístico
Programa de Integração entre Cadeias Produtivas Internacionais e Nacionais	Incentivar o desenvolvimento de relacionamentos em eventos e ações organizadas	Geração de oportunidades de negócios – emprego e renda
	Estimular a participação de atores e grupos que compõem a atividade turística brasileira	Maior conhecimento do público externo com relação ao Brasil e sua oferta turística

	Intermediar a criação de redes (<i>networking</i>) e capacitar os <i>stakeholders</i> envolvidos no processo	
Programa de Produção e Disseminação Inteligência Turística	Ampliar o acesso à informação	<p>Estímulo à racionalidade nos comportamentos e processos decisórios</p> <p>Profissionalização na sistematização e divulgação de informações</p> <p>Elaboração de instrumentos de apoio ao trade nacional</p>
	Desenvolver relatórios e produtos para suporte ao processo de tomada de decisão estratégica (interna e externa)	
	Organizar a gestão do conhecimento em turismo internacional	

Fonte: Elaborado pelo autor/baseado em estágio realizado na EMBRATUR, 2018.

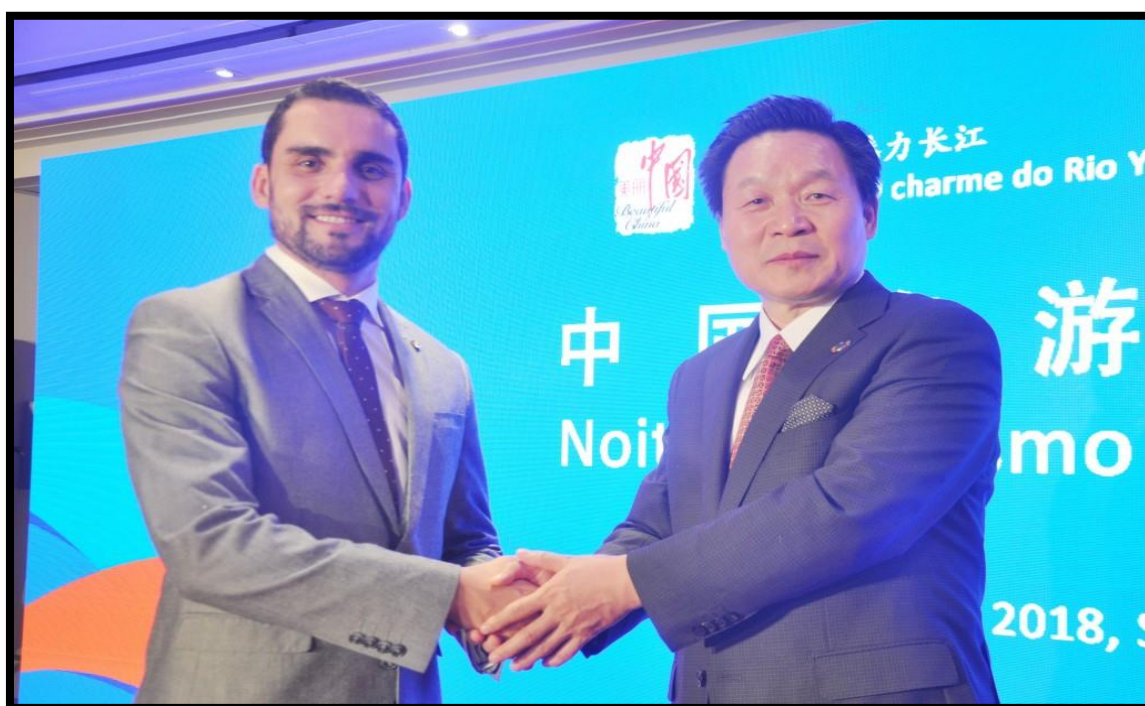
Figura 07: Equipe da Condor (companhia aérea) e da Embratur na ITB Berlim 2018



Fonte: EMBRATUR, 2018

A Figura 07 registra a continuidade das ações de fortalecimento do turismo brasileiro, por meio da parceria com companhias aéreas internacionais, quando o diretor Gilson Lira (DIPRO) e o Coordenador Geral Alisson Andrade (CGIN), receberam no estande do Brasil os representantes da companhia aérea Condor durante a ITB Berlin 2018, uma das maiores feiras de turismo do mundo, que aconteceu em março. Durante o encontro, os representantes da empresa aérea e da Embratur definiram, entre outras ações, capacitar o trade alemão sobre os destinos do Nordeste, por meio de *workshops* e *roadshows* (EMBRATUR, 2018).

Figura 08: Desenvolvimento de parcerias entre Brasil e China



Fonte: EMBRATUR, 2018

A Figura 08 representa a participação da Embratur no evento de Turismo da China com a pretensão de intensificar ações para abertura deste mercado estratégico. A China é o principal emissor de turistas pelo mundo. Em 2017, mais de 135 milhões chineses viajaram entre duas fronteiras, mas apenas 61,2 mil visitaram o Brasil. Atenta a esta lacuna e oportunidade de crescimento a Embratur tem promovido ações de aproximação visando a abertura deste mercado. A “Noite do Turismo da China” ocorreu em outubro de 2018 em São Paulo e contou com a participação de Allison Andrade (CGIN) e Zhang Xilong, do Ministério da Cultura e Turismo da República Popular da China (EMBRATUR, 2018).

Figura 09: EBT realiza treinamento para agentes de viagens na sede da Embaixada do Brasil no Reino Unido



Fonte: EMBRATUR, 2018.

A Figura 09 tem como temática “Brasil aumenta conectividade aérea com a Europa”. A Embratur, por meio do EBT, aproveitou o lançamento do novo voo para Fortaleza e apresentou os destinos brasileiros para o trade britânico. O evento ocorreu no mês de abril de 2018 na Embaixada do Brasil em Londres (EMBRATUR, 2018).

Figura 10: Apresentação de dados de inteligência durante a 46º ABAV Expo 2018



Fonte: ABAV, 2018

A Figura 10 mostra o funcionamento dos Seminários de Inteligência Competitiva, que têm como objetivo preparar os integrantes do setor turístico para as demandas do mercado internacional. Durante a 46ª ABAV Expo 2018, realizada em agosto em São Paulo, a CGIN teve a oportunidade de apresentar ao trade turístico nacional uma série de informações mercadológicas sobre mercados estratégicos do Destino Brasil (EMBRATUR, 2018).

Figura 11: Mapeamento de mercado e produto de inteligência turística



Fonte: EMBRATUR, 2018

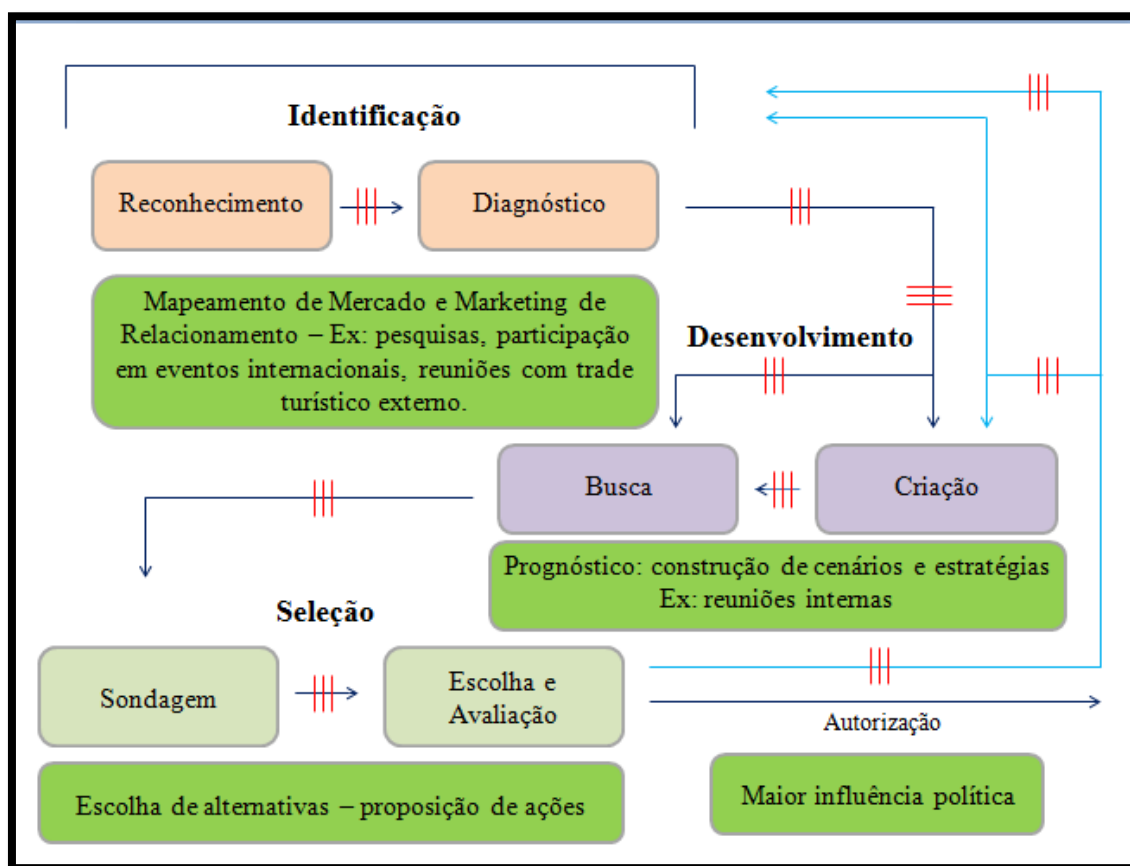
A Figura 11 registra o Boletim de Inteligência Comercial, documento que apresenta o perfil dos 20 principais países emissores de turistas estrangeiros para o Brasil. Este relatório tem o objetivo de compartilhar com operadores, agências de viagens, companhias aéreas, hotéis, secretarias de turismo, *conventions*, dentre outros representantes do trade turístico, informações e dados estratégicos que possam contribuir para melhorar o planejamento comercial, de maneira a aumentar os resultados na captação desses visitantes (EMBRATUR, 2017).

4.3) A INFLUÊNCIA DOS MODELOS DECISÓRIOS PROCESSUAL E POLÍTICO SOBRE A ATUAÇÃO DA CGIN - EMBRATUR

4.3.1) MODELO PROCESSUAL: A DECISÃO PAUTADA NA TÉCNICA

A Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) se caracteriza como um forte setor organizacional orientado por comportamentos decisórios processuais que se enquadram no âmbito do planejamento e gestão em políticas públicas de turismo. A partir das entrevistas realizadas e observação participante foi possível traçar um molde de referência que nos permite observar como o modelo processual se dá na atuação da área técnica, conforme abaixo:

Figura 12: Modelo Processual de tomada de decisão aplicado à CGIN



Fonte: elaborado pelo autor

Na fase de identificação, verifica-se o papel dos EBTs contratados via licitação de empresas e técnicos de mercado – servidores da Embratur – na perspectiva de

mapeamento do mercado internacional. Essa atuação, conforme descrita no capítulo 04 (quatro), pode ser caracterizada como o momento em que as informações mercadológicas mais importantes são levantadas por meio de pesquisa e relacionamento com o trade turístico estrangeiro, ou seja, empresas que comercializam ou são potenciais fornecedores do Destino Brasil. Em suma, esta etapa aplicada ao estudo de caso trata do reconhecimento e análise, em cada país estratégico, da causa (o quê?) e efeito (por quê?) dos seguintes dados:

- Tendências no mercado turístico internacional;
- Perfil de consumo de turistas;
- Imagem do Brasil;
- Problemas, limitações e desafios na promoção e comercialização de destinos turísticos brasileiros;
- Dados comerciais de venda de empresas no exterior ligadas ao turismo emissivo;
- Atuação de países e destinos que competem com o Brasil em termos de oferta turística;
- Análise SWOT;
- Práticas comerciais mais assertivas para cada mercado externo;
- Parcerias em potencial;
- Estratégias de publicidade e propaganda mais adequadas;
- Aspectos sociais, culturais e econômicos;
- Conectividade aérea;
- Entre outros.

A etapa de desenvolvimento, por sua vez, corresponde ao momento em que a coordenação sistematiza as informações e cria cenários para atuação da Embratur como um todo. De certa forma, pode-se traçar um paralelo com a concepção de prognóstico, haja vista que as estratégias e metas são desenvolvidas em um curso de ação racionalizado por aspectos técnicos. A criação de situações futuras é baseada na busca por atividades eficientes capazes de desenvolver oportunidades ou atacar problemas que foram encontrados a partir da fase anterior.

A CGIN se utiliza da etapa de seleção para escolher em definitivo os caminhos de atuação que foram levantados como possibilidade. Nessa perspectiva, a CGIN atua a

partir de duas vertentes: a) O atendimento de demandas voltadas ao mercado internacional; b) o atendimento de demandas e disseminação de informações ao trade turístico nacional. Segue alguns exemplos claros de possíveis alternativas avaliadas e elaboradas para serem colocadas em prática:

- a) Organizar viagens nacionais para operadoras de turismo estrangeiras conhecerem destinos turísticos brasileiros - *famtour*;
- b) Enviar material promocional de apoio para o setor comercial de Embaixadas e Consulados do Brasil;
- c) Disseminar produtos de inteligência e realizar apresentações para capacitar as secretarias, *conventions bureau* e empresas nacionais;
- d) Desenvolver parcerias com companhias aéreas para aumentar o poder de alcance da malha aérea do país;
- e) Solicitar ao marketing campanhas publicitárias;
- f) Participar de eventos internacionais para manter relacionamento com o mercado internacional;
- g) Entre outros.

Compreende-se que a própria organização das atribuições e competências exige da CGIN a utilização de processos de planejamento e gestão. Nessa perspectiva, as atividades de marketing de relacionamento e análise, sistematização e disseminação de informação mercadológica passam pelo filtro rigoroso de caráter científico e técnico capaz de imprimir racionalidade aos comportamentos decisórios (ANDER-EGG, 2007, P. 23), principalmente, em um ambiente complexo no qual a atuação está voltada ao mercado internacional de turismo.

Em termos de rotina de planejamento, várias reuniões internas e com outras coordenações, diretorias e áreas são realizadas quase que diariamente. Esses demais setores acabam participando do processo decisório da coordenação por meio de reflexões também técnicas. Inegavelmente, os processos de planejamento e gestão das ações estão inseridos em um modelo contínuo de revisão, ajuste e tecnicidade.

Com relação à rotina política, o poder de barganha se coloca na figura do chefe da coordenação e no fator informação, conforme verifica-se com mais detalhes no próximo item. A rotina de comunicação, todavia, pode ser caracterizada como um aspecto deficitário do trabalho, haja vista que existe uma quantidade significativa de servidores

de outras áreas relacionadas que não conhecem profundamente o trabalho da CGIN ou não participam das etapas do processo.

A distribuição de informação internamente também não se mostra eficaz em alguns pontos, sobretudo, na transição entre validação (DAM) e sistematização (DIN) do seu conteúdo. Um dos entrevistados relatou que “as informações validadas por um técnico da divisão de mercados, por exemplo, não condiz com o conteúdo informativo que deverá ser passado para o trade turístico nacional, dessa forma, muitas vezes o trabalho consiste em tirar leite de pedra”. De acordo com Choo (2003, p. 286) essa situação de falta de comunicação adequada impacta negativamente nos comportamentos decisórios, haja vista que estes se tornam fragmentados na questão do diálogo intrassetorial. Ademais, o contexto em questão inviabiliza coordenação decisória, na qual os agentes envolvidos realizam atividades sem encadeamento lógico eficiente (RUAS, 2006, p. 28-33).

Outro ponto negativo está no fato do planejamento ser dependente de fatores inflexíveis da legislação brasileira para realizar trabalhos em um ambiente totalmente dinâmico do mercado internacional de promoção e comercialização de destinos e serviços turísticos. Uma das falas levantadas corrobora que “o modelo atual inviabiliza, por exemplo, realizar contratações técnicas no exterior enquanto os destinos competidores conseguem atuar de maneira mais dinâmica”.

Apesar dos problemas levantados, nota-se que a estrutura de tomada de decisão processual adotada reflete em significativos avanços para os comportamentos decisórios da Embratur como um todo. As etapas adotadas a partir das atribuições sob responsabilidade da CGIN tendem a fomentar deliberações com um caráter mais técnico e racional ao órgão.

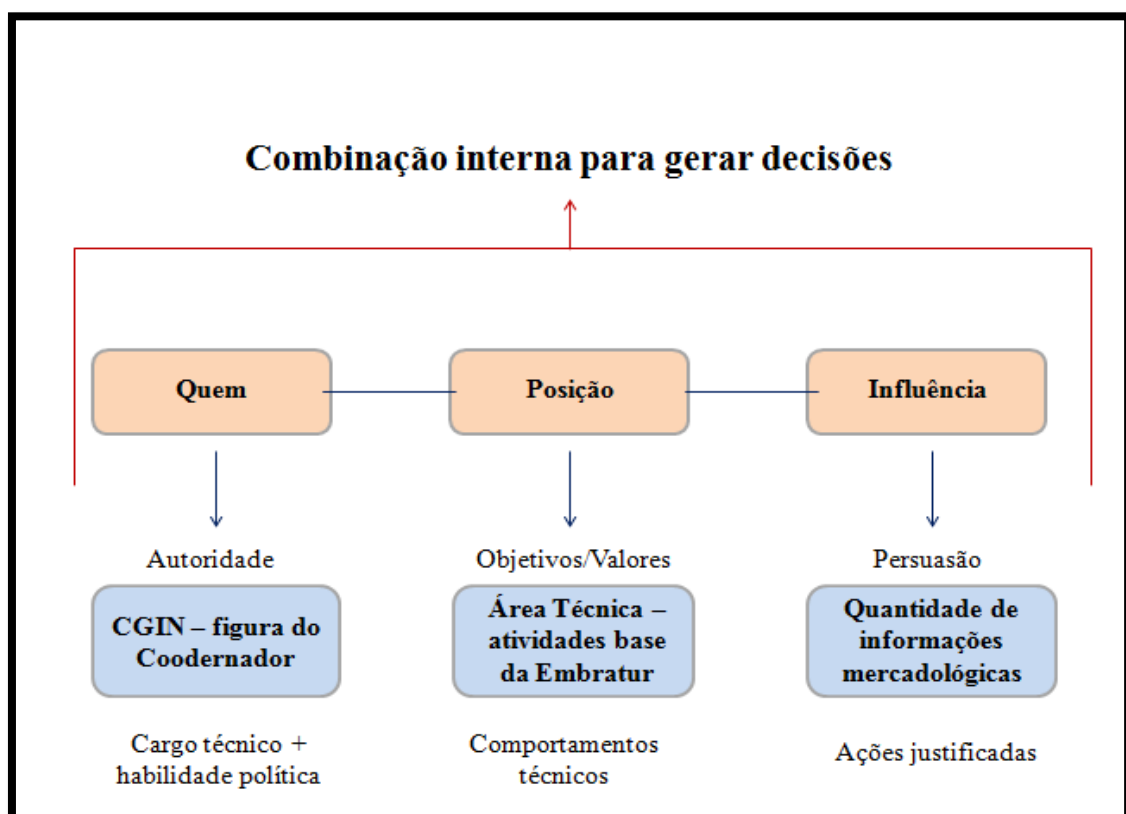
Um fator de suma importância a ser elucidado é o poder da coordenação com relação à grande quantidade de informação técnica sob sua posse. Em uma área pautada por resultados e compartilhamento de dados para o público externo, o encadeamento lógico por etapas adotado fornece ótimas condições para a gestão do conhecimento sobre o turismo internacional por parte de grandes atores e grupos da atividade turística brasileira.

4.3.2) MODELO POLÍTICO: A DECISÃO PAUTADA EM AGENDA

A CGIN apesar de ser uma área técnica também se enquadra no modelo político de tomada de decisão, seja por meio de comportamentos decisórios que envolvem barganha ou por sofrer influência de atores externos – dentro e fora da Embratur. Como um setor parte de uma organização da administração pública, a coordenação necessariamente está envolvida em um jogo de coalizões e conflitos que precisam ser alinhados.

Do ponto de vista da CGIN enquanto agente político, esta necessita ter autorização e recursos para colocar em prática o que é desenvolvido por meio dos processos de planejamento e gestão. Nessa perspectiva, a coordenação se utiliza da grande quantidade de informação para orientar e assessorar os demais gestores, sobretudo, aqueles que exercem cargos de indicação e estão acima na hierarquia decisória do órgão. Nesse âmbito, Choo (2003, p. 253) esclarece que o processo de planejamento técnico orienta o “processo de informação diante de problemas complexos e coordenam ações e resultados dos diferentes grupos organizacionais”.

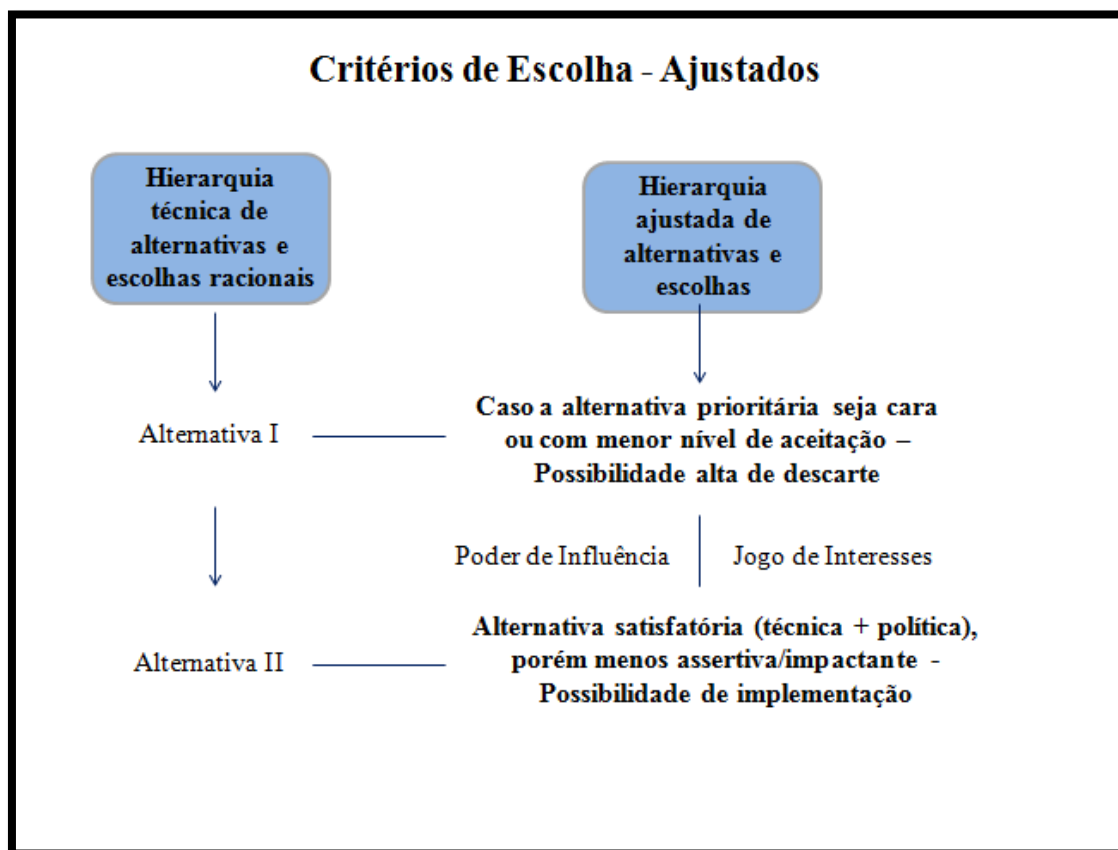
Figura 13: Modelo Político de tomada de decisão aplicado à CGIN - Interno



Fonte: elaborado pelo autor

A grande questão, todavia, é que há constantes ajustes na apresentação das escolhas e alternativas no modelo político, haja vista que os seus critérios passam de estratégias mais racionais para estratégias com maior nível de aceitação política. Dessa forma, observamos que a tomada de decisão, mesmo com certo grau de tecnicidade, precisa seguir agendas já definidas.

Figura 14: Critérios de Escolha – Planejamento ajustado



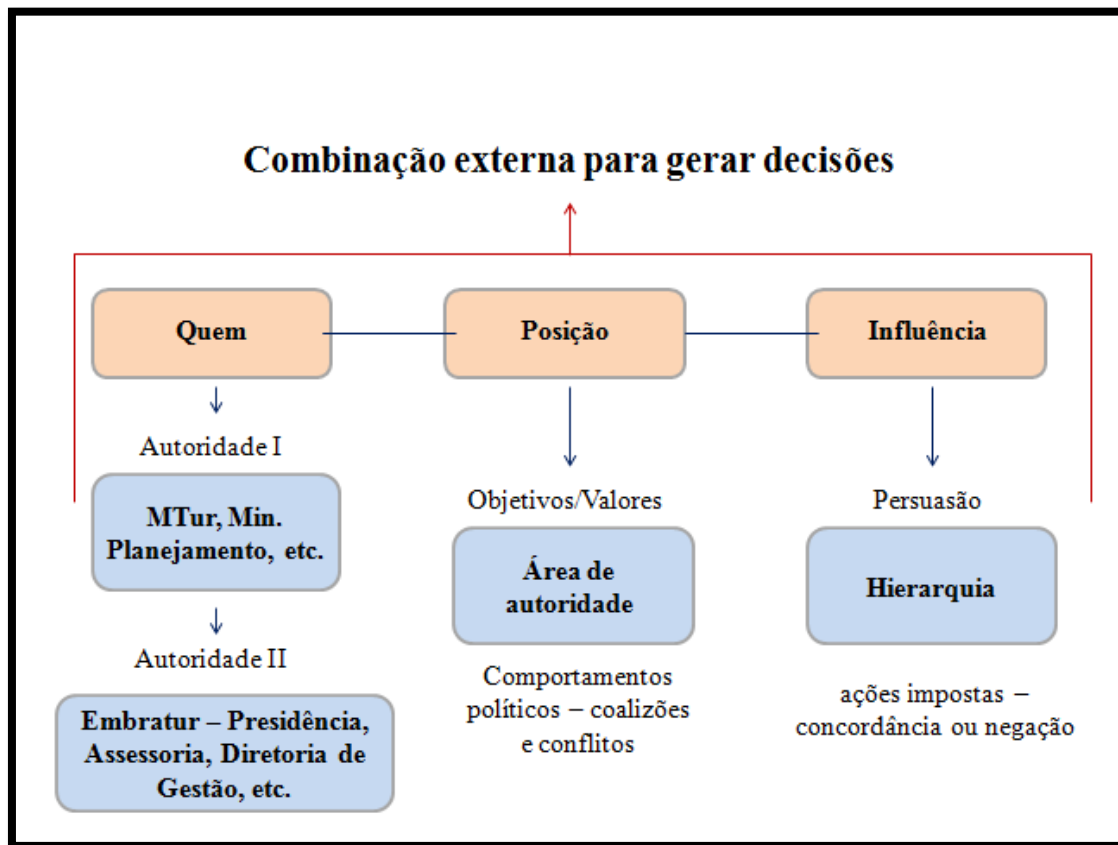
Fonte: elaborado pelo autor

O uso seletivo da informação também ocorre nesse processo, haja vista que os técnicos de mercado e assessores tendem a passar informações já selecionadas para os gestores da alta gerência (diretores, presidência, etc.) com o intuito de angariar recursos financeiros e autorização. Portanto, a forma de apresentação das ações que podem ser implementadas necessita ser objetiva e preparada para convencer e harmonizar os interesses técnicos com os políticos.

O jogo dos comportamentos decisórios, todavia, não se baseia apenas quando se olha para a CGIN enquanto principal peça, muito pelo contrário, este ocorre com maior

impacto quando direcionamos a perspectiva para agentes externos, seja ainda dentro da Embratur ou de organizações externas como o MTur.

Figura 15: Modelo Político de tomada de decisão aplicado à CGIN – Externo



Fonte: elaborado pelo autor

Um ponto positivo dessa influência reside no poder de retirada de deliberações baseadas em uma perspectiva excessivamente tecnicista. Uma área técnica como a CGIN precisa de equilíbrio no que tange os critérios de análise e escolha das suas alternativas e ações, haja vista que comportamentos decisórios pautados apenas na razão podem desconsiderar uma série de elementos subjetivos. Semelhantemente, as decisões se tornam mais descentralizadas com a participação de atores que possuem outras qualidades de atuação como poder de influência externa. Esse é um fator importante para o planejamento sistêmico do turismo, sobretudo, pelo fato de que a junção técnica com a política pode desenvolver um enfoque mais orgânico e menos mecânico (MOLINA, 1997).

Um problema grave levantado nesse contexto foi o fato de que a palavra de decisão final sempre vai ser política, seja ela de concordância ou negação. Uma das

principais reclamações emerge no fato de que alguns critérios de escolha por agentes externos à CGIN não são claros e tão racionais, uma vez que a tomada de decisão se dá a partir dos cargos e interesses do alto escalão, representado, principalmente, por cargos indicados. Um dos entrevistados relatou um exemplo, no qual “alguns cargos políticos de influência dentro do órgão tomam decisões que influenciam o trabalho da CGIN com o uso de critérios não transparentes, o que resulta em perda de aproveitamento de ações e oportunidades de mercado”.

No próximo tópico discutiremos com maior profundidade a influência de cada modelo sobre a atuação da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur. Dessa forma, conseguiremos sintetizar os principais achados sobre os processos decisórios oriundos da coordenação e de outros atores e grupos de interesse.

4.3.3) A DUALIDADE ENTRE A RACIONALIDADE E A POLÍTICA

Compreende-se que na tomada de decisão da própria CGIN o modelo processual é o mais utilizado nos momentos que os comportamentos decisórios estão atrelados à execução de atividades de rotinas básicas como analisar um relatório mercadológico ou estabelecer relacionamento com o trade turístico internacional. Por outro lado, o modelo político é mais forte quando a tomada de decisão necessita de autorização e aporte de recursos para poder ser implementada.

O primeiro fator político que induz controle ao trabalho da CGIN é o orçamento. Pelo próprio fato de ser dependente do Ministério do Planejamento e do Ministério do Turismo para repasse financeiro, a coordenação é incapacitada de agir de maneira mais eficiente justamente por não ter como executar as ações vistas como as mais assertivas. Além disso, quando o Instituto Brasileiro de Turismo recebe sua parcela de recurso financeiro, as suas coordenações entram em competição para atrair mais capital e executar as atividades propostas por cada uma. Essa competição interburocrática é um dos principais desafios a serem superados no contexto das políticas públicas de turismo, principalmente, pela ausência de integração e coordenação que existe entre setores que devem trabalhar de maneira sistêmica (Ruas, 2006).

Outro ponto a ser destacado corresponde à falta de recursos humanos. Em uma área técnica que trabalha com uma quantidade muito grande de dados e informações, além do *networking* com o trade turístico nacional e internacional, se faz necessário

quadros técnicos amplos. Entretanto, a realidade é bastante diferente, haja vista que não são planejados novos concursos por parte do governo ou as vagas que surgem em outros módulos de contratação são raras ou indicações políticas. O contingenciamento das contas públicas nos últimos anos exerce forte influência sobre esse contexto. Mintzberg, Raisinghani e Theoret (1976) discorrem que o modelo processual de tomada de decisão necessita de um quadro técnico especializado e com o número suficiente para que as suas etapas possam ter eficácia e conseguirem desenvolver ações que serão postas em prática.

Os entrevistados também discorreram que algumas tomadas de decisão, centralizadas por grupos de coalizões de cargos políticos, tendem a realizar escolhas que impactam negativamente na atuação da coordenação. Um bom exemplo ocorre em viagens internacionais, nos quais os técnicos de mercados muitas vezes são substituídos por membros de outras áreas, dessa forma, o trabalho estritamente técnico de marketing de relacionamento passa por entraves indesejáveis. Desse modo, Hall (2001, p. 26) afirma que a atuação técnica atrelada ao planejamento e às políticas públicas se apresenta, em certa medida, como consequência do sistema político com seus “valores, distribuição do poder, estruturas institucionais e comportamentos decisórios”.

Os princípios de governança também não são aplicáveis ao caso. Embora outras áreas exerçam influência sobre a atuação da CGIN e vice-versa, as decisões estratégicas tendem a ficar centralizadas nas mãos de alguns gestores, ou seja, a tomada de decisão deliberativa depende de poucos atores de influência. Além disso, a parte mais técnica possui apenas o papel consultivo. Por um lado, essa situação é natural pela própria hierarquia existente em qualquer órgão público, todavia, esse *modus operandi* reduz a participação de atores com capacidade decisória satisfatória. Não é comum, por exemplo, servidores da CGIN realizarem trabalhos contínuos de longo prazo com técnicos de outros setores. Em certa medida, a coordenação demanda e é demandada por outras áreas, realiza trabalhos pontuais, todavia, falta integração intersetorial.

No contexto da governança com atores externos como empresas e secretarias de turismo, o modelo processual de planejamento e gestão da CGIN recebe *feedbacks*, porém, esses agentes que não fazem parte da esfera pública federal não são consultados de maneira sistemática. O formato das pesquisas de mercado, por exemplo, não passa pelo crivo do trade turístico nacional, ou seja, estas já chegam produzidas. Embora a qualidade desses estudos seja adequada, cabe observar que estes poderiam ser melhores

desenvolvidos se houvesse maior participação de outros grupos de interesse influenciados pela tomada de decisão.

Uma abordagem pautada em governança, por exemplo, poderia estimular a participação de empresas de pequeno porte nas capacitações e no contato com o trade turístico internacional, todavia, o que ocorre é que os processos de apresentações de produtos de inteligência, por exemplo, privilegiam naturalmente as empresas de grande poder financeiro. Nessa perspectiva, instrumentos democráticos de consulta serviriam como ferramenta para amenizar efeitos existentes na circulação do livre capital e na dinâmica da globalização (DIAS, 2008).

Apesar dos problemas acima, a CGIN possui bastante poder de ajustamento na elaboração e reformulação de seu planejamento estratégico. Em meio às questões políticas, observa-se que a área técnica exerce a habilidade de adequação para poder desenvolver suas atividades de maneira satisfatória. Se uma ação internacional é cortada, por exemplo, substitui-se rapidamente por outras atividades menores que atendem minimamente o projeto técnico. Essa capacidade de adaptabilidade pode ser vista como processos naturais de revisões e mudanças na realidade das políticas públicas de turismo (DIAS e MATOS, 2012).

Inegavelmente, o modelo político adotado não impede totalmente que a Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica da Embratur seja capaz de exercer seu trabalho de maneira satisfatória. A disseminação do conhecimento mercadológico produzido e os relacionamentos estabelecidos com clientes, parceiros e fornecedores são constantemente elogiados pelo trade turístico nacional e instituições como o Ministério das Relações Exteriores. Nessa perspectiva, os resultados gerados na CGIN realmente ajudam na tomada de decisão de outros *stakeholders*, embora ainda possam ser potencializados.

Finalmente, destaca-se também que os processos decisórios estratégicos não são totalmente políticos, ou seja, as bases do planejamento da CGIN e de suas ações autorizadas são racionais e técnicas. Embora o modelo político exerça maior influência no contexto global, o âmbito técnico consegue implementar bastante ações, sobretudo, pelo fato da informação mercadológica estar mais alocada dentro da coordenação. Em suma, áreas que detêm muito conteúdo informativo e atribuições chave para o sucesso da organização como um todo conseguem sobreviver com maior fluidez ao contexto político, haja vista que exerce maior poder de influência e barganha.

Quadro 05: Pontos de influência dos comportamentos decisórios no planejamento e nas políticas públicas de turismo

Ponto de Influência	Planejamento e Gestão	Resultados - Políticas Públicas
Técnico - rotinas processuais	Racionalização da tomada de decisão	Inteligência mercadológica fornecida ao trade nacional com influência positiva sobre os comportamentos decisórios e internacionalização do turismo brasileiro
Técnico - ajustamento	Processo mutável e flexível diante de ambientes de incerteza	Capacidade de implementação de ações, mesmo não sendo as mais prioritárias - base técnica assegurada
Técnico - geração de informação	Diagnóstico assertivo e poder de barganha	Políticas públicas focadas em gestão da informação e do conhecimento - utilização de dados e informações como peso para negociação política
Técnico - comunicação interna	Problema no processo de integração setorial e de divisões	Estratégias de atuação não coordenadas - perda de eficiência
Político - percepções menos técnicas	Participação de atores com outras visões da realidade turística	Promoção e comercialização de destinos a partir da integração entre o âmbito técnico e político
Político - critérios subjetivos de escolha	Comportamentos decisórios não racionais	Políticas públicas pensadas por agendas não condizentes com o planejamento estratégico - quebra de confiança e motivação do corpo técnico
Político - dependência externa	Necessidade de integração com outros planejamentos estratégicos - demais organizações	Dificuldade em potencializar a atuação da Embratur - internacionalização do turismo limitada
Político - Governança	Falta de instrumentos de participação na deliberação final (membros internos) e na consulta ao público do trade turístico (externo)	Políticas centralizadas em hierarquias já definidas e estáticas - falta de aproveitamento de mecanismos consultivos

Fonte: elaborado pelo autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como problema de pesquisa “Como a atuação da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur é influenciada por modelos de tomada de decisão processual e política?”. No primeiro momento, discutiu-se teoricamente sobre aspectos básicos sobre o turismo, sua caracterização enquanto um fenômeno sistêmico e em expansão. Posteriormente, foi possível entender a relevância do planejamento e gestão da atividade turística para ordenamento, controle e aproveitamento sobre seus impactos na sociedade. Ademais, refletimos como as organizações tomam decisões em meio à dualidade técnica e política.

O referencial teórico criou condições de suporte para a aplicação do estudo de caso, sobretudo, pelo fato das categorias de análise estarem extremamente ligadas aos principais assuntos abordados na teoria. Os objetivos, nesse sentido, foram alcançados de maneira satisfatória a partir do fio condutor adotado no uso das referências e instrumentalização da pesquisa.

Os modelos decisórios por processos e por agenda são aplicáveis à realidade da Coordenação Geral de Inteligência Competitiva e Mercadológica do Instituto Brasileiro de Turismo. Em suma, depreende-se que a rotina de trabalho do setor é pautada em aspectos técnicos organizados de maneira racional e por fases de diagnóstico, prognóstico e escolha de alternativas. Embora os critérios políticos exerçam influência sobre todas as etapas do processo, a fase de implementação demandará autorização quanto mais as decisões estarem associadas aos níveis estratégicos. De maneira geral, depreende-se que a deliberação final depende muito mais da atividade política, embora a CGIN consiga exercer seu poder de barganha por ser uma área muito técnica e detentora de uma quantidade muito significativa de informação mercadológica.

A partir do modelo processual, a CGIN se caracteriza como um setor com competências organizacionais bem racionalizadas, criando juízo de valor técnico para seus comportamentos de avaliação e escolhas de alternativas prioritárias. Esse fator faz com que suas atividades tenham efeito positivo sobre o desenvolvimento do turismo brasileiro, principalmente, quando direcionado para atividades de internacionalização do trade turístico nacional. Um dos problemas, todavia, está no fato das rotinas de comunicação serem falhas, o que resulta em falta de coordenação e integração intra e

intersectorial, bem como retira parte considerável do potencial de atuação da coordenação.

Do ponto de vista do modelo político, a CGIN se utiliza da tecnicidade para exercer poder de negociação. Entretanto, esta sofre muito mais influência de outros setores da alta gerência e de instituições externas como Ministério do Turismo e Ministério do Planejamento. Essa influência se agrava em temas como orçamento, contratação de quadro técnico e atuação direta dos técnicos de mercado no exterior.

A CGIN consegue realizar suas atribuições pela *expertise* em realizar ajustamentos em seu planejamento estratégico. Na falta de recursos, por exemplo, a gestão dos elementos escassos já é rotina na atuação da coordenação. Mesmo com a influência política, a base de suas ações sempre envolve aspectos técnicos e racionais, não permitindo que os comportamentos decisórios sejam totalmente politizados pelos grupos de coalizão. Um ponto positivo do modelo por agenda, entretanto, reside no fato de que as decisões se tornam mais orgânicas e menos mecânicas.

Uma das proposições deste trabalho foi pensar o papel da governança na tomada de decisão de uma área técnica que possui atribuições altamente especializadas. Inegavelmente, a hierarquia de cargos inviabiliza o modelo de governança tanto com a falta de inserção de atores da coordenação, de outras áreas ou do público externo. Em certa medida, a administração pública muitas vezes é dividida em “caixinhas” que não se comunicam de maneira contínua, tendo em alguns casos, a profusão de competições interburocráticas. Infelizmente, o próprio trade nacional não possui tanto peso decisório, mesmo que os resultados da gestão da coordenação sejam direcionados para tal grupo de interesse.

Portanto, depreende-se que as políticas públicas voltadas à internacionalização do turismo brasileiro por meio do marketing de relacionamento do Destino Brasil e da capacitação mercadológica ao trade turístico internacional obtém resultados importantes e satisfatórios. O aspecto político influencia de maneira que limita a eficiência da atuação do órgão, principalmente, com a existência de critérios subjetivos para analisar e influenciar no momento em que as ações planejadas devem ser executadas.

Esta pesquisa oportunizou a reflexão sobre os limites e possibilidades sobre a gestão de um dos mais importantes órgãos da história do turismo brasileiro. Sua contribuição no que tange a avaliação dos processos organizacionais e suas influências sobre as políticas públicas de turismo suscita o debate de aspectos sólidos ou negativos que precisam ser repensados dentro da administração pública. Em certa medida, os

estudos se caracterizam como um produto de inteligência e gestão do conhecimento para a academia, Embratur e demais interessados.

As pesquisas futuras podem se utilizar deste trabalho para realizar estudos que englobem outras áreas da Embratur ou até mesmo outras organizações públicas ou privadas ligadas ao turismo. O que aconteceria, por exemplo, com áreas com menor poder técnico e de informação frente aos comportamentos políticos? O campo de análise de decisões em turismo é bastante amplo justamente pela falta de pesquisas na área, portanto, muitos questionamentos e achados podem ser desenvolvidos e analisados.

Por fim, as pesquisas com base nesse trabalho poderiam ampliar a abrangência da análise a partir de outros modelos de tomada de decisão que envolvem maior complexidade em sua interpretação. Nessa perspectiva, as tomadas de decisão comportamentais (decisões baseadas em hábitos e fatores psicológicos) e anárquicas (decisões acionadas a partir da criação de soluções sem a existência prévia de problemas) podem ser aplicadas aos estudos de caso no campo do fenômeno do turismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little Brown, 1972.

ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a la planificación estratégica**. 1.a ed. - Buenos Aires: Editora Lumen, 2007. 208 p.; Coleção: Política, servicios y trabajo social. ISBN 987-00-0662-0.

BARRETTO, Margaritta. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 10^a Ed. Campinas/SP - Papirus, 2001.

BENI, Mário Carlos. (1998). **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: SENAC/SP

BERTALANFFY, L. V. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1977. 351 p.
BORGES, Maria Alice Guimarães. A compreensão da sociedade da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 29, n. 3, p. 25-32, set./dez. 2000.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 55, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Publicação de 21 de novembro de 1966.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Publicação de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. LEI Nº 8.181, DE 28 DE MARÇO DE 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Publicação de 28 de março de 1991.

BRASIL. DECRETO Nº 4.672, DE 16 DE ABRIL DE 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Publicação de 16 de abril de 2003.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Plano Aquarela 2020 - Marketing Turístico Internacional do Brasil**. Embratur: Brasília-DF, dezembro/2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Escritórios Brasileiros de Turismo (EBTs)**. Embratur: Brasília-DF, maio/2015. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/acesso-a-informacao/63-acoes-e-programas/5033-escritorios-brasileiros-de-turismo-ebts.html>
Acessado em: 31/10/2018.

BRASIL. DECRETO Nº 8.644, DE 21 DE JANEIRO DE 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Publicação de 21 de janeiro de 2016.

BRASIL. Ministério do Turismo. PORTARIA Nº 117, DE 06 DE ABRIL DE 2016. Aprova o Regimento Interno da Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Publicação de 06 de abril de 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Boletim de Inteligência Competitiva traça o perfil do turista estrangeiro**. Embratur: Brasília-DF, dezembro/2017. Disponível em: http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Boletim_de_Inteligencia_Competitiva_traca_o_perfil_do_turista_estrangeiro.html
Acessado em: 31/10/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Embratur: Brasília-DF, março/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Brasil quer atrair turistas alemães para o Nordeste brasileiro.** Embratur: Brasília-DF, março/2018. Disponível em: http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Brasil_quer_atrair_turistas_alemaes_para_o_Nordeste_brasileiro.html Acessado em: 31/10/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Brasil aumenta conectividade aérea com a Europa.** Embratur: Brasília-DF, abril/2018. Disponível em: http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Brasil_aumenta_conectividade_e_aerea_com_a_Europa.html Acessado em: 31/10/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Brasil e China se aproximam para incrementar fluxo turístico.** Embratur: Brasília-DF, outubro/2018. Disponível em: http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Brasil_e_China_se_aproximam_para_incrementar_fluxo_turistico.html Acessado em: 31/10/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Treinamentos da Embratur qualificam mais de mil profissionais do turismo.** Embratur: Brasília-DF, novembro/2018. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/turismo/2018/11/treinamentos-da-embratur-qualificam-mais-de-mil-profissionais-do-turismo> Acessado em: 31/10/2018.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo 2018 - Ano Base 2017.** Volume 45 - 1ª Edição. Brasília – DF, julho 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública.** 42(2)- 391-410. mar./abr. 2008.

BUCHANAN, Leigh; O'CONNELL, Andrew. **Uma breve história da tomada de decisão.** Harvard Business Review: Edição de Janeiro, 2006.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em Rede: a era da informação.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHOO, Chun Wei, 1953. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. Chun Wei Choo; tradução Eliana Rocha. - 2ª Edição. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

COSTA, H. A.; BOUÇAS, D.; NASCIMENTO, E. **A Governança sonhada para o Turismo: uma análise sobre o voucher único de Barreirinhas (Maranhão, Brasil), a partir da visão dos empresários do setor turístico**. Revista Turismo & Desenvolvimento, n 17/18, 2012.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

ECO, Umberto, 1932. **Como se faz uma tese**. Umberto Eco; tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. - São Paulo: Perspectiva, 2008. 21. ed. - (Estudos; 85).

EUROMONITOR INTERNATIONAL, Market research provider. **Travel: trade sources/national statistics, 2018**.

EUROMONITOR INTERNATIONAL, Market research provider. **Travel: trade sources/world statistics, 2018**.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka Martini. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GELINSKI, Carmen R. O. G.; SEIBEL, Erni J. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. Revista de Ciências Humanas, v. 42, n. 1/2, p. 227-240, 2008.

GERHARDT, Tatiana Enge; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de

Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Antônio Carlos Gil: - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GONZALEZ, María Velasco. **Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?** Caderno Virtual de Turismo. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.9-s.22, nov. 2014.

HALL, Colin Michael. **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos**. Editora: Contexto, 2001.

JENKINS, K.; HENRY, B. M. **Government involvement in tourism in developing countries**. Annals of Tourism Research, vol 9, p. 499-521, 1982.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing**. Tradução de Sônia Midori Yamamoto. 14. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LOHMANN, Guilherme. NETTO, Alexandre Panosso. **Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas**. São Paulo, Aleph, 2008.

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, JOSÉ RICARDO. **Racionalidade Limitada e a Tomada de Decisão em Sistemas Complexos**. Revista de Economia Política, vol. 36, nº 3 (144), pp. 622-645, julho-setembro/2016.

MINTZBERG, Henry; RAISINGHANI, Duru; THEORET, Andre. **The structure of "unstructured" decision processes**. Administrative Science Quarterly: v. 21, n. 2, 1976.

MOESCH, Marutschka Martini. **A produção do saber turístico**. São Paulo: Editora Contexto, 2002. ISBN: 85722441557.

MOLINA, Sérgio. **Turismo: metodología para su planificación** – México: Trilhas: Universidad Anáhuac, 1997.

NETTO, Alexandre Panosso; NECHAR, Marcelino Castillo. **Epistemologia do turismo: escolas teóricas e proposta crítica**. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo: São Paulo, volume 08 n° 1, pp.120-144, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/719/632> Acesso em: 31/10/2018.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa de. **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características**. Revista travessias ed. 4 ISSN 1982-5935. Alagoas, 2016.

OMT, Organização Mundial do Turismo. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PENA, Luiz Carlos Spiller; MOESCH, Marutschka Martini. **A Transposição do Conhecimento no Desenvolvimento Sustentável do Turismo e o Papel dos Observatórios de Turismo**. Revista Hospitalidade, v. 13, n. 2, p. 272-284, 2016.

RUAS, Maria das Graças. **Turismo e Políticas de Inclusão**. In Ministério do Turismo (org). Turismo Social: diálogos do turismo - uma viagem de inclusão. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. p. 17- 37.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. RAP — RIO DE JANEIRO 43(2):347-69, mar/abr. 2009.

SIMON, Hebert. **Comportamento Administrativo: estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

UNWTO, World Tourism Organization. **Tourism Highlights: 2018 Edition**. 2018 UNWTO, Madrid. ISBN (electronic version): 978-92-844-1987-6. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419876> Acessado em: 31/10/2018.

WILHEIM, Jorge. **Cidades: o Substantivo e o Adjetivo**. Editora Perspectiva: Coleção Debates 114, 1976.

WTTC, World Travel & Tourism Council. **Travel & Tourism Economic Impact 2018**. WTTC, United Kingdom, Março 2018. Disponível em: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2018/world2018.pdf> Acessado em: 31/10/2018.

WTTC, World Travel & Tourism Council. **Travel & Tourism Economic Impact 2018 Brazil**. WTTC, United Kingdom, Março 2018. Disponível em: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2018/world2018.pdf> Acessado em: 31/10/2018.

YIN. Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) Anotação de dados básicos: nome completo, cargo, tempo de serviço no órgão, formação profissional e idade.

Objetivo: identificar aspectos introdutórios sobre o sujeito entrevistado.

2) Solicitar ao entrevistado as seguintes descrições: a) detalhamento de suas funções e atividades de rotina. b) detalhamento sobre as atribuições da sua coordenação/divisão

Objetivo: conhecer o fluxograma de trabalho e responsabilidades da CGIN sob a ótica do entrevistado.

3) Pergunta sobre PPTur: qual a importância do trabalho da coordenação (pessoal) para o desenvolvimento do turismo?

Objetivo: conectar o trabalho desenvolvido pela CGIN com as noções de políticas públicas discutidas no referencial teórico.

4) Delineamento do ciclo de trabalho: solicitar ao entrevistado maiores informações sobre as etapas básicas que permitem a consecução das ações da CGIN.

Objetivo: identificar o modelo processual estabelecido pela coordenação.

5) O papel da informação: perguntar como a informação sob gestão da CGIN impacta no trabalho de outras áreas, exerce influência para a tomada de decisão do órgão e pode ser utilizada com fator de influência política.

Objetivo: analisar a função da informação na atuação da CGIN.

6) Rotinas de planejamento e gestão: estabelecer perguntas sobre a periodicidade de reuniões internas e com demais setores, instrumentos de governança aplicados ou não.

Objetivo: verificar a existência de processos consistentes de planejamento e participação de *stakeholders*.

7) Aspectos negativos ligados ao modelo processual: debater pontos que atrapalham a fluidez e sucesso na execução racional das atividades (falta de servidores, excesso de informação, tomada de decisão centralizada, qualidade do executivo, ausência de ferramentas adequadas, burocracia). Necessidade de quais mudanças? Por outro lado, o que deve ser mantido (aspectos positivos)?

Objetivo: identificar limites que precisam ser superados nos comportamentos decisórios por etapas.

8) Delineamento do ciclo de influência: solicitar ao entrevistado maiores informações sobre as forças que interferem positiva ou negativamente a consecução das ações da CGIN. (Governo Federal, MTur, Embratur, DIPRO, etc).

Objetivo: identificar a posição das peças no jogo político.

9) Percepção do servidor: Como as decisões menos técnicas e mais políticas influenciam na atuação da CGIN?

Objetivo: identificar pressões políticas que influenciam no trabalho realizado.

10) Problemas e desafios: Quais os principais empecilhos e obstáculos a serem superados na atuação da coordenação?

Objetivo: verificar fatores de influência extremamente problemáticos.

11) Comportamentos decisórios interrompidos: perguntar decisões estratégicas que foram amputadas por questões técnicas ou políticas.

Objetivo: observar a realidade de forma exemplificada das escolhas racionais interrompidas.

12) Comportamentos decisórios implementados: perguntar decisões estratégicas que foram incentivadas por questões técnicas ou políticas.

Objetivo: observar a realidade de forma exemplificada das escolhas racionais implementadas.